

# Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder

Offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar

Kandidatnummer: 102

Veileder: Professor dr. juris Ulf Hammer

Semester: Høst 2006

Antall ord: 34 201

Dato: 12. januar 2007

# Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE .....	II
1 INNLEDNING .....	1
1.1 Tema og problemstillinger .....	1
1.2 Avgrensninger .....	2
1.3 Kilder og metode .....	3
1.4 Fremstillingen videre .....	5
2 FAKTA OM CO <sub>2</sub> -KJEDER.....	7
2.1 Utgangspunkt og modeller.....	7
2.2 CO <sub>2</sub> -utslipp og miljøvirkninger.....	9
3 FORURENSNINGSBEGREPET .....	10
3.1 Begrepets betydning.....	10
3.2 Forurensningsloven § 6 - utgangspunkter.....	10
3.3 Miljøpåvirkninger som «er til skade eller ulempe for miljøet» .....	13
3.3.1 Utslipp.....	13
3.3.1.1 Produksjons- og fangstelementet.....	13
3.3.1.2 Transportelementet.....	15
3.3.1.3 Lagringselementet.....	15
3.3.2 Fører selve håndteringen av CO <sub>2</sub> i kjeden til utslipp, eller er håndteringen på annen måte til skade eller ulempe? .....	15
3.4 Miljøpåvirkninger som «kan være til skade eller ulempe for miljøet» .....	16
3.5 Forholdet til reglene om avfall.....	18
3.5.1 Utgangspunkt.....	18
3.5.2 Lovens regler om avfall.....	19
3.6 Petroleumsloven § 7-1.....	20
4 OFFENTLIGRETTLIGE REGULERINGER.....	24
4.1 Forurensningsloven.....	24
4.1.1 Utgangspunkt: Det alminnelige forbudet mot forurensning.....	24
4.1.2 Forurensningslovens stedlige virkeområde.....	25
4.1.2.1 Utgangspunkt: Landbasert virksomhet .....	25
4.1.2.2 Virksomhet utenfor landområdene.....	25
4.1.2.3 Særlig om transport med skip .....	28
4.1.3 Lovlig og tillatt forurensning .....	28
4.1.3.1 Utgangspunkt .....	28
4.1.3.2 Tillatelse til å forurense.....	29

	4.1.3.3 Andre tillatelser.....	30
4.1.4	Tiltaksplikt .....	31
	4.1.4.1 Innholdet i tiltaksplikten .....	31
	4.1.4.2 Begrensninger i lovens regler om tiltaksplikt .....	33
	4.1.4.3 Pålegg fra myndighetene og krav om refusjon .....	35
4.2	Petroleumsloven .....	35
4.2.1	Problemstilling.....	35
4.2.2	Petroleumslovens virkeområde .....	36
	4.2.2.1 Utgangspunkt .....	36
	4.2.2.2 CO <sub>2</sub> -verdikjeder .....	37
	4.2.2.3 CO <sub>2</sub> -lagringskjeder .....	41
	4.2.2.4 Alternierende bruk av CO <sub>2</sub> til økt utvinning .....	42
4.2.3	Tiltaksplikt etter petroleumsloven .....	44
	4.2.3.1 Innhold .....	44
	4.2.3.2 Gjelder petroleumslovens regler om tiltaksplikt etter at petroleumsvirksomheten er avsluttet? .....	45
4.3	Klimakvoteloven.....	46
4.4	Lov om CO <sub>2</sub> -avgift.....	48
5	GRUNNVILKÅRENE FOR ERSTATNING.....	50
5.1	Ansvarsgrunnlag .....	50
5.1.1	Problemstilling.....	50
5.1.2	Forurensningsloven .....	50
	5.1.2.1 Erstatningsreglenes stedlige virkeområde .....	50
	5.1.2.2 Ansvarsreglenes utforming.....	53
5.1.3	Petroleumsloven.....	55
	5.1.3.1 Innledning.....	55
	5.1.3.2 Virkeområdet til kapittel 7 og 8.....	56
	5.1.3.3 Ansvarsreglene i petroleumsloven kapittel 7 og 8.....	57
	5.1.3.4 Forholdet til reglene om avslutning av petroleumsvirksomhet .....	59
5.1.4	Alternative ansvarsgrunnlag .....	61
5.1.5	Oppsummering av relevante ansvarsregler på de ulike trinn av CO <sub>2</sub> -kjeden.....	62
5.2	Erstatningsrettslig vernede interesser .....	63
5.2.1	Problemstilling.....	63
5.2.2	Økonomisk tap.....	64
	5.2.2.1 Eksklusive rettigheter.....	64
	5.2.2.2 Allemannsrett i næring.....	65
	5.2.2.3 Tiltak mot forurensning.....	66
5.2.3	Vern av ikke-økonomiske interesser.....	67
	5.2.3.1 Allemannsrett utenfor næring .....	67
	5.2.3.2 Økologisk skade.....	67
5.3	Årsakssammenheng .....	68
5.3.1	Problemstilling.....	68
5.3.2	Tvil om faktisk årsakssammenheng.....	69

5.3.3	To eller flere årsaksfaktorer .....	71
5.3.3.1	<i>Utgangspunkt</i> .....	71
5.3.3.2	<i>Utslipp fra to eller flere CO<sub>2</sub>-kjeder</i> .....	71
5.3.3.3	<i>Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder og uavvendingelig naturbegivenhet, krig m.v.</i> .....	73
6	ANSVARSSUBJEKT .....	76
6.1	Innledning.....	76
6.2	Forurensningsloven.....	77
6.2.1	Tiltakspålit .....	77
6.2.2	Erstatningsansvar.....	78
6.3	Petroleumsloven .....	80
6.4	Klimakvoteloven.....	81
6.5	Lov om CO <sub>2</sub> -avgift.....	82
6.6	Flere mulige ansvarlige.....	82
6.6.1	Forholdet mellom hovedaktørene i CO <sub>2</sub> -kjeden.....	82
6.6.2	Ansvar for morselskap .....	84
7	FORELDELSE .....	87
7.1	Problemstilling .....	87
7.2	Offentligrettslige plikter .....	87
7.3	Refusjonskrav .....	88
7.4	CO <sub>2</sub> -avgift.....	89
7.5	Erstatningskrav .....	89
8	AVSLUTNING .....	92
	KILDELISTE .....	95

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstillinger

Oppgavens tema er rettslige konsekvenser ved *utslipp* fra en CO<sub>2</sub>-kjede, med hovedvekt på *offentligrettslige reguleringer* og *erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold*.

Oppgavetemaets bakteppe er planene om å bygge gasskraftverk i Norge, blant annet på Tjeldbergodden i Møre- og Romsdal og på Mongstad i Hordaland. Et gasskraftverk produserer betydelige mengder av klimagassen CO<sub>2</sub>. Regjeringen har av denne grunn stilt krav om CO<sub>2</sub>-rensing med påfølgende håndtering. CO<sub>2</sub>-håndteringen vil bestå av tre *hovedelementer*; utskillelse og fangst ved produksjonskilden (1), transport fra produksjonskilden til et lager/deponi (2), og injisering og tidsubegrenset lagring av CO<sub>2</sub> i en geologisk formasjon under havbunnen på kontinentalsokkelen (3).

Denne formen for håndtering blir normalt omtalt som en *CO<sub>2</sub>-kjede*. Kjeden kjennetegnes ved at CO<sub>2</sub> lagres under havbunnen slik at den holdes atskilt fra havet og jordens atmosfære. Dersom lagringen er hovedformålet med kjeden, kan uttrykket *CO<sub>2</sub>-lagringskjede* brukes om håndteringen. Men selve lagringen vil ikke alltid være det primære formålet med kjeden. Injisering i et produserende petroleumsreservoar vil ha en dobbeltfunksjon, og i denne forbindelse støter man på begrepet *CO<sub>2</sub>-verdikjede*. Ved håndtering i en verdikjede vil man ikke bare holde CO<sub>2</sub> atskilt fra omgivelsene, injiseringen vil også fungere som trykkstøtte i petroleumsreservoaret og dermed bidra til å øke utvinningsgraden. I denne fremstillingen blir begrepet CO<sub>2</sub>-kjede gjennomgående benyttet som samlebegrep for alle former for håndtering som innebærer fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Sondringen mellom lagringskjede og verdikjede blir bare brukt der det har faktisk eller rettslig betydning.

Oppgavens hovedproblemstillinger knytter seg til utslipp av CO<sub>2</sub> fra CO<sub>2</sub>-kjeden, eller fare for slike utslipp. Problemstillingene som behandles er delvis av offentligrettslig og delvis av privatrettslig karakter. De offentligrettslige aspektene dreier seg hovedsakelig om plikten til å iverksette tiltak mot utslipp, enten dette dreier seg om preventive tiltak, eller tiltak for å begrense skadevirkningene av et utslipp. I tillegg behandles spørsmål knyttet til klimakvoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift. Det privatrettslige aspektet er spørsmålet om erstatningsansvar ved utslipp som gjør skade på det ytre miljøet. I denne forbindelse er det særlig problematisk om de skader som kan oppstå er erstatningsrettslig vernet, og om kravet til årsakssammenheng er oppfylt.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk og internasjonal miljørett at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren.<sup>1</sup> I norsk rett er prinsippet om at «forurenseren skal betale» («Polluter Pays Principle») lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 5.<sup>2</sup> Når CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet vil all CO<sub>2</sub> befinne seg i lageret, og lagringen er ment å være *tidsubegrenset*. Dette gjelder både lagringskjeder og verdikjeder. Et sentralt element i denne oppgaven er å undersøke hvorvidt *ansvaret* i likhet med *lagringen* er *tidsubegrenset*, med andre ord om ansvaret, etter at CO<sub>2</sub>-kjeden er avsluttet, er i samsvar med det grunnleggende prinsippet om at «forurenseren skal betale».

## 1.2 Avgrensninger

En CO<sub>2</sub>-kjede vil i utstrakt grad være underlagt offentligrettslige reguleringer i alle faser, og erstatningsansvar vil kunne oppstå på andre grunnlag og på grunn av andre omstendigheter enn det som er oppgavens tema. Oppgavens sentrale problemstillinger er offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold som knytter seg til *utslipp* av CO<sub>2</sub> fra CO<sub>2</sub>-kjeden.

Dette innebærer for det første at offentligrettslige reguleringer av CO<sub>2</sub>-kjeden som ikke direkte angår de rettslige konsekvensene ved utslipp, i utgangspunktet faller utenfor oppgavens tema. Dette gjelder for eksempel tillatelser i medhold av plan- og bygningsloven, forurensningsloven og petroleumslovgivningen, som gjelder *virksomheten som sådan*. Slike tillatelser og andre reguleringer spenner over et vidt spekter av rettslige forhold som har betydning for CO<sub>2</sub>-kjedens aktører. Det vil blant annet dreie seg om tekniske og sikkerhetsmessige krav til innretningene som skal brukes i CO<sub>2</sub>-kjeden, krav til hvordan den operative fasen utføres, og krav til overvåkning og kontroll av kjedens evne til å holde på den CO<sub>2</sub> som håndteres. Offentligrettslige reguleringer av denne typen blir bare behandlet i den grad det har betydning for oppgavens sentrale problemstillinger.

Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden kan aktualisere *straffeansvar* etter forurensningsloven kapittel 10 og petroleumsloven § 10-17. Straffeansvaret gjelder forsettlig eller uaktsomme handlinger som strider mot forurensningslovens og petroleumslovens bestemmelser med tilhørende forskriftsverk, og vedtak som

---

<sup>1</sup> Se nærmere om prinsippet hos Hans Christian Bugge, *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*, Oslo 1999 s. 176-206, og hos Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave, Oslo 2002 s. 70-72.

<sup>2</sup> Prinsippet bygget i sin tid på forslag fra OECD og er blant annet tatt opp i EF-traktaten art. 174 nr. 2, EØS-avtalens art. 73 og OSPAR-konvensjonen art. 2 nr. 2 b, se Backer s. 70.

er truffet i medhold av disse. Strafferettslige reaksjoner mot utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden blir ikke behandlet.

Oppgaven behandler bare spørsmålet om erstatningsansvar som følge av *miljøskader*. Dette innebærer at ansvar som følge av eventuelle skader på person eller materiell ikke blir berørt. Videre faller erstatningsansvar på *kontraktsrettslig grunnlag* utenfor oppgavens rammer. Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden vil eksempelvis kunne ha betydning for kontraktsmessig oppfyllelse av en CO<sub>2</sub>-salgsavtale. Slike avtaler kan forekomme mellom aktørene som utfører produksjon og transport, produksjon og lagring, eller transport og lagring. Mulige reguleringer og sanksjoner i slike kontrakter blir ikke behandlet. Det samme gjelder eventuelle avtaler mellom aktørene i CO<sub>2</sub>-kjeden om *ansvarsfraskrivelse*. Et poeng i denne forbindelse er imidlertid at slike avtaler som hovedregel er uten betydning i forholdet mellom aktørene og skadelidende tredjeparter.<sup>3</sup>

### 1.3 Kilder og metode

Oppgaven bygger i all hovedsak på norsk intern rett. De to primære rettskildene er *forurensningsloven* og *petroleumsloven*, med tilhørende forskriftsverk.<sup>4</sup>

*Forarbeidene* til petroleumsloven, og særlig forurensningsloven, er både omfattende og av sentral betydning.

Forurensningslovens alminnelige regler ble utredet i *NOU 1977: 11* (Tiltak mot forurensning) og har viktige forarbeider i *Ot.prp. nr. 11 (1979-80)* (Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)). I tillegg foreligger det en utredning fra Miljøverndepartementet, som ble offentliggjort i mai 1977 (Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver). Forurensningslovens erstatningsregler ble utredet i *NOU 1982: 19* (Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade) og har viktige forarbeider i *Ot.prp. nr. 33 (1988-89)* (Erstatningsansvar ved forurensningsskade). Forarbeider til petroleumsloven er *Ot.prp. nr. 43 (1995-96)* (Petroleumsvirksomhet) og *Innst. O. nr. 7 (1996-97)*. *NOU 1993: 25* er en viktig del av grunnlaget for lovens kapittel 5. Petroleumsloven erstattet lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet. Forarbeidene til denne loven har fortsatt betydning, herunder *NOU 1979: 43* (Petroleumslov med forskrifter), *NOU 1981: 33* (Erstatningsansvar for forurensningsskade som følge av petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel), *Ot.prp. nr. 72 (1982-83)*, *NOU 1986: 6* (Erstatning for fiskere for ulemper fra ved petroleumsvirksomhet) og *Ot.prp. nr. 25 (1988-89)*.

---

<sup>3</sup> Se Ot.prp. nr. 33 s. 107 og Peter Lødrup, *Lærebok i erstatningsrett*, 5. utgave, Oslo 2005 s. 333.

<sup>4</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (Forurensningsloven), og lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (Petroleumsloven).

Det er tidligere skrevet to studentavhandlinger om spørsmål knyttet til CO<sub>2</sub>-kjeder og lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner under havbunnen.<sup>5</sup> Lise Siverts har skrevet en petroleumsrettslig vurdering av myndighetenes adgang til å styre aktiviteter for injeksjon av CO<sub>2</sub> i kontinentalsokkelen.<sup>6</sup> Siverts' analyse av petroleumslovens virkeområde sammenfaller på mange punkter med tilsvarende analyse i denne oppgaven. Anders Matheson Hegna har gjort en miljørettslig analyse av deponering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel.<sup>7</sup> Hegna behandler mange spørsmål som naturlig omfattes av denne oppgavens tema. En sentral forskjell er imidlertid at Hegna hovedsakelig knytter spørsmålene opp mot CO<sub>2</sub>-kjedens lagringselement, mens denne oppgaven gjennomgående behandler alle CO<sub>2</sub>-kjedens elementer. Videre er Hegnas oppgave av mer *generell* miljørettslig karakter, mens denne oppgaven retter seg mot de rettslige *konsekvensene av utslipp* fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Både Siverts og Hegna behandler statens folkerettslige rettigheter på kontinentalsokkelen.

For å forstå de faktiske omstendighetene omkring CO<sub>2</sub>-kjeder, har det vært nødvendig å gjøre bruk av kilder om temaet. Disse kildene er primært hentet fra utlandet, men det er også gjort en del studier av CO<sub>2</sub>-kjeder i Norge.<sup>8</sup> Videre har informasjon om infrastrukturen og eierforholdene til aktuelle CO<sub>2</sub>-kjeder i Norge blitt innhentet fra ulike selskaper og institusjoner.<sup>9</sup>

Det er flere forhold som har betydning for *den metodiske tilnærmingen* til oppgavens problemstillinger. For det første stilles eksisterende lovgivning overfor nye fakta, som ikke ble vurdert da lovgivningen ble forberedt. Storskala produksjon, transport og injeksjon/lagring av CO<sub>2</sub> på norsk sokkel bør møtes

---

<sup>5</sup> Lise Siverts, Anders Matheson Hegna, *Injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel*, Marius nr. 316, Oslo 2004.

<sup>6</sup> Lise Siverts, *Styring av aktiviteter for injeksjon av CO<sub>2</sub> i kontinentalsokkelen – petroleumsrettslige vurderinger*, Marius nr. 316, Oslo 2004 s. 1-139.

<sup>7</sup> Anders Matheson Hegna, *Deponering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel – en miljørettslig analyse*, Marius nr. 316, Oslo 2004 s. 141-284.

<sup>8</sup> Heleen de Coninck mfl., *Acceptability of CO<sub>2</sub> capture and storage: a review of legal, regulatory, economic and social aspects of CO<sub>2</sub> capture and storage*, Energy research Centre of the Netherlands, mai 2006, Chris Hendricks (Ecofys), M.J. Mace (Field), Rogier Coenraads (Ecofys), *Impacts of EU and international law on the implementation of carbon capture and geological storage in the european union*, Field og Ecofys, juni 2005, Pål Tore Svendsen (red.), *Gasskraft med CO<sub>2</sub>-håndtering: Verdikjedevurderinger*, Norges vassdrags- og energidirektorat 2005, Ray Purdy and Richard Macrory, *Review of legal issues concerning geological carbon sequestration*, University College London, august 2003, Bert Metz mfl., *Carbon Dioxide Capture and Storage*, International Panel on Climate Change, september 2005, W.G. Ormerod, P. Freund og A. Smith, *Ocean Storage of CO<sub>2</sub>*, IEA Greenhouse Gas R & D Programme, mars 2002, NOU 2002: 7 om Gass-teknologi, miljø og Verdiskapning.

<sup>9</sup> Samtaler og korrespondanse med blant annet AS Norske Shell, Statoil ASA, Gassco og Cicero (Senter for klimaforskning).



med en tilpasset og fungerende lovgivning. Et viktig element i denne fremstillingen er derfor å løfte frem spørsmål som ikke er løst, eller som ikke er løst på en hensiktsmessig eller klar måte. I lys av dette er det, om mulig, av like stor betydning å kartlegge svakheter med eksisterende lovgivning, som å tilstrebe løsninger på usikkert grunnlag.

I forlengelse av oppgavens faktagrunnlag introduseres begrepene CO<sub>2</sub>-kjede, CO<sub>2</sub>-lagringskjede og CO<sub>2</sub>-verdikjede. Det kan naturligvis spørres om denne begrepsdannelsen er hensiktsmessig. Etter mitt syn er begrepene klargjørende i forhold til den nye situasjonen man står overfor på norsk sokkel. Begrepsdannelsen gjør også tilnærmingen til rettsstoffet enklere.

To *skillelinjer* har betydning for mange av oppgavens problemstillinger. For det første vil utslipp kunne skje fra alle CO<sub>2</sub>-kjedens elementer. Av denne grunn må hver enkelt problemstilling analyseres med henblikk på utslipp fra de ulike elementene i kjeden. For det andre kan CO<sub>2</sub>-kjeder etableres med tilknytning til petroleumsvirksomhet. Dette får i mange tilfeller betydning ved at spørsmålene som reiser seg ved utslipp dels er regulert i forurensningsloven, og dels petroleumsløven.

## 1.4 Fremstillingen videre

Oppgaven er delt inn i 8 kapitler, hvorav kapitlene 2 til 7 utgjør oppgavens hoveddel.

Kapittel 2 og 3 danner grunnlaget for oppgavens sentrale problemstillinger. I kapittel 2 presenteres CO<sub>2</sub>-kjedens grunnleggende elementer og hvilke skadevirkninger utslipp fra kjeden kan ha for miljøet. I kapittel 3 behandles spørsmålet om håndtering av CO<sub>2</sub> i kjeden, og eventuelle utslipp fra kjeden, skal regnes som «forurensning» eller «forurensningsskade», slik disse begrepene er definert i forurensningsloven og petroleumsløven.

I kapittel 4 behandles offentligrettslige reguleringer av CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden. Det er plikten til å treffe tiltak mot forurensning, eller fare mot forurensning, som vies størst oppmerksomhet. Avhengig av CO<sub>2</sub>-kjedens tilknytning til petroleumsvirksomheten, vil tiltaksplikten følge dels av forurensningsloven, og dels av petroleumsløven. I dette kapitlet behandles også spørsmål som kan oppstå i forhold til klimavotelloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift.

Kapittel 5 handler om erstatningsansvar på grunn av forurensningsskade. Et særlig spørsmål er om erstatningsinstituttet er egnet som rettslig middel for å kompensere de miljøskadelige virkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp.

I kapittel 6 fellesbehandles spørsmålet om hvem som er ansvarlig i medhold av reglene om tiltaksplikt, klimavoter, CO<sub>2</sub>-avgift og erstatningsansvar. I

forlengelsen av reglene om ansvarssubjekt, undersøkes det i kapittel 7 om ansvaret begrenses av regler om foreldelse.

Kapittel 8 inneholder en oppsummering av de funn som gjøres i oppgaven, og vurderinger av mulige endringer som bør foretas i gjeldende lovgivning før CO<sub>2</sub>-kjeder blir en realitet i Norge.

## 2 Fakta om CO<sub>2</sub>-kjeder

### 2.1 Utgangspunkt og modeller

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversiktspreget presentasjon av CO<sub>2</sub>-kjedens enkelte elementer, med nærmere beskrivelse av elementenes sammenheng og funksjonalitet. Begrepet CO<sub>2</sub>-kjede gir uttrykk for en måte å håndtere CO<sub>2</sub> på, men ved den nærmere utformingen av en CO<sub>2</sub>-kjede vil man se en del ulike varianter. Siktemålet blir derfor å redegjøre for de grunnleggende elementene i en CO<sub>2</sub>-kjede, samt å peke på noen ulike modeller for utforming av en CO<sub>2</sub>-kjede.

Felles for alle CO<sub>2</sub>-kjeder er følgende tre hovedelementer:<sup>10</sup>

1. *Rensing og fangst*. Separasjon av CO<sub>2</sub> fra kraftproduksjon og industri, inkludert tørking, kjøling og kompresjon.
2. *Transport*. Transport av CO<sub>2</sub> til lagringssted.
3. *Lagring*. Injeksjon og bruk av CO<sub>2</sub> til økt petroleumsutvinning og/eller endelig lagring.

Det første elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden er rensing og fangst. Denne operasjonen kan skje både ved landbaserte anlegg og anlegg offshore, herunder i forbindelse med kraftproduksjon eller utvinning av petroleum. Renseanlegget kan inngå som en del av produksjonsanlegget eller etableres i umiddelbar nærhet til dette anlegget. Det finnes tre hovedkategorier av renseteknologi – røykgassrensning, avkarbonisering av naturgass og forbrenning med rent oksygen.<sup>11</sup> Teknologien med røykgassrensning er foreløpig den mest aktuelle metoden for CO<sub>2</sub>-rensning ved gasskraftverk. Metoden innebærer at gasskraftverkets avgasser føres gjennom et rensetårn og tilføres aminer som skiller ut en vesentlig del av CO<sub>2</sub>-gassen.<sup>12</sup> Etter at CO<sub>2</sub>-gassen er separert fra de andre avgassene utføres tørking, kjøling og kompresjon av gassen slik at den er klargjort for transport.

Det andre elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden er transport fra fangststedet til lagringsstedet. De to transportmåtene som utpeker seg kommersielt for større volumer av CO<sub>2</sub> er rør og skip.<sup>13</sup> For transport offshore er disse også de praktisk mulige transportalternativene. Hvorvidt transporten utføres per skip

---

<sup>10</sup> Svendsen s. 11.

<sup>11</sup> De engelske betegnelsene er henholdsvis *post-cobustion removal*, *pre-combustion decarbonisation* og *oxyfuel*. Rensing av CO<sub>2</sub> ved gasskraftverk med disse metodene går imidlertid utover kraftproduksjonen (effektivitet). Andre og mer effektive metoder er under utvikling.

<sup>12</sup> Røykgassrensning fjerner 80-85 % av den produserte CO<sub>2</sub>, se Svendsen s. 75.

<sup>13</sup> Se nærmere Svendsen s. 81 flg. CO<sub>2</sub> som transporteres med skip må kjøles ned for å omdanne gassen til væske.

eller rør avgjøres først og fremst på grunnlag av økonomiske betraktninger, og transportdistansen vil være et vesentlig moment. Som hovedregel vil man benytte rørtransport dersom distansen mellom fangst og lagring er under 200 mil.<sup>14</sup>

Det tredje og siste elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden er injeksjon og lagring. De mest aktuelle lagringsstedene er geologiske formasjoner under havbunnen på kontinentalsokkelen.<sup>15</sup> De geologiske formasjonene som er antatt å kunne holde på store mengder CO<sub>2</sub> er vannførende formasjoner (akviferer) og produserende eller avsluttede petroleumsreservoarer. Felles for de formasjonene som egner seg for lagring er at de dekkes av overliggende bergarter med lav gjennomtrengelighet (lav permeabilitet), slik at CO<sub>2</sub>-gassen ikke rømmer.

Et særlig aspekt ved injisering i et produserende petroleumsreservoar, er at CO<sub>2</sub>-gass tas opp igjen i forbindelse med utvinning av olje og naturgass. Dette innebærer at CO<sub>2</sub> må utskilles på nytt ved utvinningsanlegget før eventuell reinjisering i et lagringssted.

Med disse tre grunnleggende elementene som fellesnevner, kan CO<sub>2</sub>-kjeden utformes i flere varianter. Standardvarianten vil bestå av et landbasert gasskraftverk med rensning, og rørtransport til lageret på kontinentalsokkelen.<sup>16</sup> Fangsstedet kan også være gasskraftverk offshore, installasjoner for utvinning av petroleum eller annen industri. En ytterligere variant er fangst av CO<sub>2</sub> fra flere produksjonskilder som samles før transport til lagringsstedet.

CO<sub>2</sub>-kjedens system for rørtransport vil kunne forsyne både rene lagringssteder og produserende petroleumsreservoarer. Et mulig alternativ er at CO<sub>2</sub>-gassen transporteres i ett felles rør fra fangsstedet (eller fra oppsamlingsstedet for CO<sub>2</sub> fra flere produksjonskilder), og at gassen fordeles i to rør på sokkelen, slik at ett rør fortsetter til et rent lagringssted mens det andre fortsetter til et produserende petroleumsreservoar. Ved en slik utforming vil CO<sub>2</sub>-kjeden delvis være en CO<sub>2</sub>-verdikjede (fra produksjonskilden til det produserende petroleumsreservoaret) og delvis en CO<sub>2</sub>-lagringskjede (fra rørledningen deler seg til lagringsstedet).<sup>17</sup> Ved skipstransport blir CO<sub>2</sub>-kjeden i større grad fleksibel når det gjelder fangststeder og lagringssteder, sammenlignet med standardvarianten med rørtransport. Ved bruk av skip som

---

<sup>14</sup> Ibid. s. 85.

<sup>15</sup> Se nærmere om ulike lagringssteder og måter CO<sub>2</sub> kan håndteres på i NOU 2002: 7 kapittel 7. Se også IPCC/CCS s. 28-35.

<sup>16</sup> Eksempelvis den planlagte CO<sub>2</sub>-kjeden med utgangspunkt i et landbasert gasskraftverk på Tjeldbergodden i Møre- og Romsdal, med rørtransport til petroleumsfeltene Draugen og Heidrun i Norskehavet.

<sup>17</sup> Se om sontringen mellom CO<sub>2</sub>-kjede og CO<sub>2</sub>-verdikjede i kapittel 1.1.

transportmiddel kan fangst- og lagringssted ligge på to vidt forskjellige steder i verden.

## 2.2 CO<sub>2</sub>-utslipp og miljøvirkninger

Dersom den separerte CO<sub>2</sub> slipper ut fra kjeden kan det føre til både lokale og globale miljøvirkninger.

På det lokale plan er det i første rekke utslipp av CO<sub>2</sub> til havet som vil ha skadelige miljøvirkninger.<sup>18</sup> Stor tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet fører til en forsuring som viser seg ved lavere pH-verdier i havmiljøet. De økologiske konsekvensene av dette er sammensatte, og er foreløpig vanskelige å forutsi.<sup>19</sup> Forskningsresultater tyder likevel på at høye CO<sub>2</sub>-konsentrasjoner i havet kan føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton og fiskedød.<sup>20</sup> Plante- og dyreplankton er grunnlaget i havmiljøets næringskjede.

På det globale plan vil CO<sub>2</sub>-utslipp påvirke miljøet både ved utslipp til luft, og på lang sikt ved utslipp til havet. CO<sub>2</sub> som slippes ut i havet vil stige mot havoverflaten og ende som utslipp til luft.<sup>21</sup> CO<sub>2</sub>-utslipp til havet vil således potensielt utgjøre både en lokal og en global miljørisiko. Utslipp av CO<sub>2</sub> til atmosfæren kan bidra til global oppvarming, og indirekte til forsuring av havmiljøet gjennom den kontinuerlige utskiftingen av CO<sub>2</sub> mellom atmosfæren og havet.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Store utslipp av CO<sub>2</sub> til luft kan føre til personskade og skade på dyr som følge av kvelning, men slike skader faller utenfor oppgavens tema. Se nærmere IPCC/CCS s. 11. Den største ulykken med CO<sub>2</sub> skjedde ved Lake Nyos i Kamerun i 1986, da 1700 mennesker døde som følge av plutselige utslipp av CO<sub>2</sub>.

<sup>19</sup> IPCC/CCS s. 11.

<sup>20</sup> IPCC/CCS s. 11 og Hendriks mfl. s. 7.

<sup>21</sup> Se Ormerod mfl. s. 82.

<sup>22</sup> Hendriks s. 8.

## 3 Forurensningsbegrepet

### 3.1 Begrepets betydning

Begrepet «forurensning» - slik dette er definert i forurensningsloven § 6 – har betydning i flere relasjoner. For det første er begrepet avgjørende for forurensningslovens saklige virkeområde, herunder reglene om tiltaksplicht, forurensningstillatelse, konsekvensanalyse m.v. Begrepet har også betydning for forståelsen av uttrykket «forurensningsskade», som er et vilkår for å kunne kreve erstatning etter samme lovs kapittel 8. Videre er forurensningsbegrepet avgjørende for det saklige virkeområdet til petroleumsløven kapittel 8 om erstatning til norske fiskere.<sup>23</sup> Når det gjelder erstatningsreglene i petroleumsløven kapittel 7 har begrepet ikke betydning, da kapitlet gjelder *forurensning* som følge av utstrømning eller utslipp av *petroleum*. Petroleumsløven kapittel 7 har derfor, i medhold av uttrykket *petroleum*, et snevrere forurensningsbegrep sammenlignet med forurensningsloven § 6.

I dette kapitlet vil jeg undersøke om CO<sub>2</sub> som håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede omfattes av forurensningsbegrepet. Dette nødvendiggjør også en vurdering av forholdet til reglene om avfall i forurensningsloven kapittel 5. Samspillet mellom reglene om forurensning og reglene om avfall vil kunne fortone seg ulikt alt ettersom hvor i kjeden den aktuelle CO<sub>2</sub> befinner seg, eller hvorvidt det oppstår utslipp. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg vurdere om utslipp av CO<sub>2</sub> omfattes av petroleumsløven kapittel 7.

### 3.2 Forurensningsloven § 6 - utgangspunkter

Forurensningsloven § 6 gir følgende definisjon av begrepet «forurensning»:

«Med forurensning forstås i denne lov:

- 1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,
- 2) støy og rystelser,
- 3) lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,
- 4) påvirkning av temperaturen

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.»

---

<sup>23</sup> Se petroleumsløven § 8-1 tredje ledd.

Forurensningsdefinisjonen består av to hovedelementer. For det første må det i utgangspunktet foreligge en miljøpåvirkning som faller inn under punktene 1 til 4 i første ledd.<sup>24</sup> For det andre må miljøpåvirkningen, enten alene eller sammen med andre årsaker, ha som resultat at den «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Det er med andre ord virkningene av utslippet som avgjør om det skal regnes som forurensning.

Lovgiver har avgitt enkeltstående uttalelser om hvorvidt CO<sub>2</sub> omfattes av forurensningsbegrepet. I Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) legges det uten videre til grunn at utslipp av CO<sub>2</sub> faller inn under lovens forurensningsbegrep.<sup>25</sup> På side 45 i proposisjonen uttales følgende i punkt 9.1 med tittelen «Innledende utgangspunkter om forholdet til forurensningsloven»:

«Utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser faller inn under definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6 og omfattes dermed av forurensningslovens virkeområde.»

Disse uttalelsene er ikke avgitt i tilknytning til forurensningsloven, men i forarbeidene til ny og annen lovgivning. Denne odelstingsproposisjonen gjelder lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser, som trådte i kraft 1. januar 2005. Lovgivers uttalelse har derfor karakter av å være etterfølgende uttalelser om forurensningsloven (etterarbeider til forurensningsloven), sett fra et rettskildemessig ståsted. Det er verdt å merke seg at departementet ikke begrunner sitt standpunkt nærmere. Det er videre nærliggende å anta at departementets uttalelse primært refererer til utslipp av CO<sub>2</sub> til luft, og uttalelsen er derfor ikke fullt ut dekkende for problemstillingen her. I lys av dette er det behov for en analyse av forurensningsbegrepet i forhold til CO<sub>2</sub>-kjeden.

Et første grunnleggende spørsmål i denne analysen er hvor mye som skal til før en miljøpåvirkning er til «skade eller ulempe» for miljøet.

Det er uten betydning kvalitativt hva slags skade eller ulempe som blir voldt – alle former for påvirkning av miljøet er relevante.<sup>26</sup> Hva som kvantitativt ligger i kravet til skade eller ulempe, må avgjøres på bakgrunn av den innsikt naturvitenskapen – særlig økologien – til enhver tid gir om de konsekvenser

---

<sup>24</sup> Forbeholdet ligger i at også miljøpåvirkninger som ikke er oppregnet i punkt 1 til 4 i første ledd, på nærmere angitte vilkår, omfattes av forurensningsbegrepet i medhold av andre ledd. Jeg kommer ikke nærmere inn på denne delen av definisjonens andre ledd, da enhver tilførsel av CO<sub>2</sub> til luft, vann eller i grunnen faller inn under punkt 1 i første ledd.

<sup>25</sup> Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

<sup>26</sup> Lovutredningen s. 112.

utslipp kan få i miljøet.<sup>27</sup> Kravet er således en rettslig standard, og synet på hva som er forurensning kan endre seg over tid.<sup>28</sup>

Det følger av forurensningslovens forarbeider at skaden eller ulempen ikke kan komme i betraktning hvis den er helt betydningsløs.<sup>29</sup> Som eksempel på helt betydningsløse skader eller ulemper nevner forarbeidene helt kortvarige påvirkninger, eller der påvirkningen på annen måte er helt begrenset. Fra uttalelsene i forarbeidene kan det sluttet at det skal ganske lite til før en miljøpåvirkning anses som en skade eller ulempe for miljøet. Det er bare de helt betydningsløse miljøpåvirkninger som faller utenfor forurensningsbegrepet.

Spørsmålet om «skade eller ulempe»-kriteriets nedre grense var oppe i en kjennelse som er inntatt i Rt. 1998 s. 2011. Sakens faktum gjaldt utslipp av 70 kubikkmeter fenolholdig lut (som inneholdt 5-10 tonn olje) på en bedrifts eget industriområde. Høyesterett vurderte «skade eller ulempe»-kriteriet på følgende måte (s. 2018):

«Et slikt utslipp har generelt et stort potensial for skade på naturen, og i dette konkrete tilfelle ble grunnvann tilført lut med klar fare for ødeleggelse av den etablerte mikroflora i området. At den nedre grense er overskredet i dette tilfelle, finner jeg klart».

Etter min mening kan avgjørelsen neppe tas til inntekt for at enhver ødeleggelse av mikroflora må regnes som forurensning. Men dommen viser at det skal lite til før den nedre grensen er passert. Forarbeidene holder ute bare de *helt betydningsløse* miljøpåvirkninger, noe Høyesterett ser ut til å tiltre ved å gjengi uttalelsene i forarbeidene og la dem stå uten ytterligere kommentarer. Videre sies det i avgjørelsen at det i det foreliggende tilfelle var klart at den nedre grense var overskredet. Lovens forarbeider og Høyesteretts avgjørelse gir på denne måten grunnlag for å si at den nedre grensen er lav.

Lovens forurensningsbegrep rekker videre enn de tilfellene som allerede har ført til skade eller ulempe for miljøet. Som forurensning regnes også tilfeller hvor noe kan føre til slike skadelige miljøvirkninger. Situasjonen kan være at et stoff befinner seg i en resipient som utelukker de skadelige miljøvirkningene, men at det er fare for at stoffet blir overført til en annen resipient hvor de skadelige miljøvirkningene inntreffer.

I det følgende behandles spørsmålet om håndtering av CO<sub>2</sub> i kjeden *er* til skade eller ulempe for miljøet i kapittel 3.3. Den første problemstillingen er om

---

<sup>27</sup> Lovutredningen s. 114.

<sup>28</sup> Man skal ikke altfor mange år tilbake i tid før den alminnelige oppfatning i fagmiljøet var at CO<sub>2</sub> ikke kunne gjøre skade på miljøet.

<sup>29</sup> Lovutredningen s. 112.



*utslipp* fra CO<sub>2</sub>-kjeden medfører slik skade eller ulempe (3.3.1). Den neste problemstillingen er om *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> i kjeden fører til utslipp, eller på annen måte er til skade eller ulempe (3.3.2). I kapittel 3.4 behandles spørsmålet om håndtering av CO<sub>2</sub> i kjeden *kan være* til skade eller ulempe for miljøet.

### **3.3 Miljøpåvirkninger som «er til skade eller ulempe for miljøet»**

#### **3.3.1 Utslipp**

##### **3.3.1.1 Produksjons- og fangstelementet**

Ved *utslipp* fra produksjons- og fangstanlegg, enten slike anlegg er land- eller havbaserte, vil den aktuelle resipienten være *luft*. Med dagens renseteknologi vil man bare kunne fange 80-85 % av den produserte CO<sub>2</sub>, slik at de resterende 15-20 % vil bli sluppet ut til luft sammen med resten av produksjonskildens avgasser. Utslipp utover dette vil kunne skje som en følge av uhell, ulykker m.v.

Det kan spørres om enkeltutslipp av CO<sub>2</sub> til luft er til skade eller ulempe for miljøet. Det er utvilsomt at den totale mengden av menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslipp innebærer en miljøpåvirkning som faller inn under forurensningsbegrepet, slik dette er definert i § 6 første ledd.<sup>30</sup> Den globale oppvarmingen antas å være et resultat av den økende konsentrasjonen av CO<sub>2</sub> i atmosfæren, og denne økningen kan helt eller delvis tilbakeføres til menneskehetens CO<sub>2</sub>-produksjon. Hvert enkelt utslipp har imidlertid, isolert sett, liten innvirkning på den totale CO<sub>2</sub>-konsentrasjonen i atmosfæren. Dette vil nødvendigvis ha betydning for den nedre grensen av «skade eller ulempe»-kriteriet i § 6 første ledd. Men etter definisjonens andre ledd skal også samvirkende årsaker til forurensning, på nærmere angitte vilkår, henføres under forurensningsbegrepet.

Paragraf 6 andre ledd første alternativ bestemmer at «som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe». Dette betyr at miljøpåvirkninger som ikke er forurensning isolert sett, fordi de ikke utgjør noen skade eller ulempe, omfattes av forurensnings-

---

<sup>30</sup> Se for eksempel uttalelsen i Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 45, som er gjengitt over. I den grad det måtte foreligge usikkerhet omkring de menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslippenes innvirkning på det globale miljøet, fremgår det uttrykkelig av forurensningslovens forarbeider at slik tvil kommer miljøet til gode, jf. uttrykket «kan være», slik at forholdet omfattes av forurensningsbegrepet. Se lovutredningen s. 112.

begrepet fordi de gjør forurensningssituasjonen verre.<sup>31</sup> Et eksempel på slike samvirkende årsaker er utslipp av CO<sub>2</sub> til atmosfæren. Det enkelte utslipp vil ha så begrenset betydning at det er tvilsomt om «skade eller ulempe»-kriteriet er oppfylt etter første ledd. Men tidligere utslipp av CO<sub>2</sub> er allerede til skade eller ulempe for miljøet, og ytterligere tilførsel av CO<sub>2</sub> til luft fører til en forverring av situasjonen. Lovens ordlyd er klar på dette punktet, og må forstås slik at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> omfattes av forurensningsbegrepet.

Det kan så spørres om andre rettskildefaktorer kan bidra til en snevrere forståelse av lovens ordlyd. Denne problemstillingen er for så vidt gyldig for utslipp av alle typer klimagasser.

Lovens forarbeider nevner som eksempel på tilfeller som omfattes av andre ledd «to utslipp til vann eller luft, hvor ingen av dem i seg selv er så store at de kan sies å forurense, men hvor de til sammen medfører forurensning». Denne uttalelsen *gir ikke grunnlag* for en snevrere forståelse av lovens ordlyd. At de globale konsekvensene av utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser ikke var godt kjent da loven ble utformet, endrer ikke på dette.

Videre er det av retts teknisk og ikke minst av praktisk betydning å medregne alle CO<sub>2</sub>-utslipp til forurensningsbegrepet. Det er ubestridt at i den grad klimagasser bidrar til globale klimaendringer, så er det slik at alle utslipp bidrar. Selv om noen kilder bidrar mer, og andre mindre, bidrar alle, og fra første utslipp. En annen sak er at et så vidtrekkende forurensningsbegrep vil kunne få til dels banale utslag i den forstand at miljøpåvirkninger som stammer fra privates hverdagslige gjøremål omfattes. Men at en handling omfattes av forurensningsbegrepet utløser ikke alene noen rettslige konsekvenser. Paragraf 6 er kun en juridisk definisjon av hvilke miljøpåvirkninger som omfattes av loven, og eventuelle konsekvenser i form av tiltaksplikt, pålegg fra forurensningsmyndigheten eller erstatning, er avhengig av at ytterligere vilkår er oppfylt.

Et ytterligere forhold som taler for å ta loven på ordet, er at forurensningsmyndighetenes mulighet til å regulere utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser ikke bør snevres inn gjennom definisjonen av forurensning. Eventuelle begrensninger i myndighetenes kompetanse bør foretas gjennom utformingen av vilkårene for det enkelte virkemiddel.

Det foreligger etter dette ingen tungtveiende argumenter mot å ta loven på ordet. Konklusjonen blir at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> til luft fra kjedens produksjons- eller fangstanlegg omfattes av forurensningsbegrepet.

---

<sup>31</sup> Lovutredningen s. 113. Bugge sier på s. 236-237 at en del av samvirketilfellene også faller inn under uttrykket «kan være» i definisjonens første ledd, mens Backer på s. 221 kun behandler samvirketilfellene i forbindelse med andre ledd. Hvordan samvirketilfellene rubriseres har ingen betydning i forhold til CO<sub>2</sub>-utslipp.

### 3.3.1.2 Transportelementet

Den aktuelle resipienten ved utslipp av CO<sub>2</sub> fra skip vil være *luft*, og problemstillingen må av denne grunn besvares på samme måte som ved utslipp fra produksjons- og fangstanlegg. Det samme gjelder den delen av rørlednings-systemet som måtte ligge på land.

Ved utslipp fra rørledninger på havbunnen vil CO<sub>2</sub> tilføres *havet*. Spørsmålet blir om tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet er til skade eller ulempe for miljøet.

Ved tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet kan det oppstå både lokale og globale miljøvirkninger. Store mengder CO<sub>2</sub> i havet vil endre balansen i havmiljøet og kan føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton og fiskedød.<sup>32</sup> Hvorvidt utslipp av CO<sub>2</sub> vil føre til «skade eller ulempe» for havmiljøet avhenger imidlertid av hvor stort det enkelte utslipp er. Utslagsgivende for denne problemstillingen er de globale miljøkonsekvensene utslipp av CO<sub>2</sub> til havet fører med seg. CO<sub>2</sub> som slippes ut i havet vil stige mot havoverflaten og ende som utslipp til luft.<sup>33</sup> Dette innebærer at tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet på sikt vil ha samme virkning på miljøet som utslipp til luft. At prosessen tar lengre tid i forhold til direkte utslipp til luft er uten betydning.

Konklusjonen blir etter dette at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> fra transportelementet omfattes av forurensningsbegrepet.

### 3.3.1.3 Lagringselementet

Ved lekkasjer fra et CO<sub>2</sub>-lager under havbunnen blir problemstillingen den samme som for utslipp fra rørledninger under vann. På grunn av de globale miljøkonsekvensene av slike utslipp – som følge av at CO<sub>2</sub> stiger mot havoverflaten og ender som utslipp til luft – blir konklusjonen at ethvert utslipp fra lageret omfattes av forurensningsbegrepet.

## 3.3.2 Fører selve håndteringen av CO<sub>2</sub> i kjeden til utslipp, eller er håndteringen på annen måte til skade eller ulempe?

Det er så langt konkludert med at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> fra kjeden omfattes av forurensningsbegrepet. Problemstillingen her er om *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> fører til utslipp, eller på annen måte er til skade eller ulempe for miljøet.

Håndtering av CO<sub>2</sub> i produksjonsanlegg, fangstanlegg eller i transport-systemet, enten dette er skip eller rørledninger, vil ikke medføre noen påvirkning av miljøet. CO<sub>2</sub>-gassen vil være isolert fra omgivelsene og vil ikke

---

<sup>32</sup> Se kapittel 2.2.

<sup>33</sup> Se kapittel 2.2.

være i kontakt med luft, vann eller grunn, konferer § 6 første ledd punkt 1. Heller ikke de øvrige punktene (2-4) i § 6 første ledd er aktuelle for CO<sub>2</sub> som håndteres i disse delene av kjeden.

Når det gjelder håndtering av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner under havbunnen er spørsmålet noe mer komplisert. Det må antas at undergrunnen på kontinentalsokkelen omfattes av lovens uttrykk «i grunnen», slik at tilførsel av CO<sub>2</sub> i et petroleumsreservoar eller i en akvifer faller inn under definisjonens første ledd punkt 1.<sup>34</sup> Det avgjørende spørsmålet blir da om CO<sub>2</sub> er til skade eller ulempe for miljøet når det tilføres denne resipienten. Ved CO<sub>2</sub>-lagring i geologiske formasjoner under havbunnen vil stoffet være atskilt fra havet og atmosfæren, og vil således ikke bidra til skader på det globale klimaet. Det er skader eller ulemper i selve lageret som er aktuelt. Men i geologiske formasjoner under havbunnen finner man ikke plante- eller dyreplankton av betydning. CO<sub>2</sub> kan heller ikke tenkes å gjøre andre skader på miljøet så lenge det er lagret under havbunnen.

For en CO<sub>2</sub>-lagringskjede betyr dette at *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> i kjeden ikke er til skade eller ulempe for miljøet. For en CO<sub>2</sub>-verdikjede må resultatet bli det motsatte. I en verdikjede vil deler av den injiserte CO<sub>2</sub> bli tatt opp igjen fra reservoaret i forbindelse med produksjon av olje og naturgass. Utover i CO<sub>2</sub>-injiseringsfasen vil reservoaret inneholde en økende mengde av CO<sub>2</sub>, hvilket gjenspeiler seg i strømmen av petroleum m.m. som tas opp.<sup>35</sup> CO<sub>2</sub> må av denne grunn utskilles på nytt ved utvinningsanlegget. Så lenge rensesystemene bare skiller ut 80-85 % av den CO<sub>2</sub> som produseres, innebærer det at 15-20 % av den CO<sub>2</sub> som tas opp igjen fra reservoaret slippes ut til luft sammen med resten av anleggets avgasser. Håndtering av CO<sub>2</sub> i en verdikjede er av denne grunn til skade eller ulempe for miljøet.

Oppsummeringsvis kan det etter dette konkluderes med at håndtering i en CO<sub>2</sub>-lagringskjede ikke er til skade eller ulempe for miljøet. For en CO<sub>2</sub>-verdikjede blir resultatet det motsatte, da reproduksjon av CO<sub>2</sub> fra reservoaret fører til skade eller ulempe for miljøet.

### **3.4 Miljøpåvirkninger som «kan være til skade eller ulempe for miljøet»**

Problemstillingen her er om håndtering av CO<sub>2</sub> i en *CO<sub>2</sub>-lagringskjede* omfattes av uttrykket «kan være til skade eller ulempe for miljøet», jf.

---

<sup>34</sup> Hegna s. 178. Hegna legger vekt på at resultatet følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden og at et slikt tolkningsresultat harmonerer best med lovens formål.

<sup>35</sup> Opplyst under samtale med AS Norske Shell og Statoil ASA 9. november 2006.

forurensningsloven § 6. For en *CO<sub>2</sub>-verdikjede* er det allerede fastslått at håndteringen omfattes av forurensningsbegrepet, fordi reproduksjon av injisert CO<sub>2</sub> «er til skade eller ulempe for miljøet».

Forurensningsdefinisjonen stiller ikke krav om at skaden eller ulempen skal ha skjedd – det er tilstrekkelig at det foreligger en fare for at skade eller ulempe kan skje, jf. uttrykket «kan være». Det ligger flere elementer i vilkåret «kan være».<sup>36</sup> Det sentrale her er at dersom det foreligger en fare for skade eller ulempe for miljøet, vil man være innenfor forurensningsbegrepet selv om skaden ennå ikke har skjedd. Det kreves at faren for skade eller ulempe er av en viss styrke, men kravet til faregrad vil variere avhengig av hvilke følger utslippet kan få.<sup>37</sup> Dette betyr at selv om sannsynligheten for en lekkasje er relativt liten, vil man være innenfor forurensningsbegrepet dersom konsekvensene er betydelige.

Ved produksjons- og fangstelementet vil det være svært liten risiko for utslipp *utover* de 15-20 % av CO<sub>2</sub>-mengden som ikke blir rensset ved fangstanlegget. Selv om konsekvensene av CO<sub>2</sub>-utslipp må ansees for å være betydelige, er risikoen for uhell eller ulykker for liten til at man ligger innenfor forurensningsbegrepet. Det samme må gjelde for transport av CO<sub>2</sub> med skip eller rør. Selv om ulykker kan forekomme, er risikoen også her for liten til at det blir tale om fare for forurensning i lovens forstand.

Når det gjelder fare for utslipp fra geologiske formasjoner under havbunnen er situasjonen mer usikker. Dette kan begrunnes i to ulike forhold. For det første vil det etter en tid med injisering ligge betydelige mengder med CO<sub>2</sub> i lageret. Dette betyr at lekkasjer fra lageret vil kunne ha vesentlig større miljøkonsekvenser sammenlignet med lekkasjer fra produksjons-/fangstanlegg eller transportmidler. For det andre er det grunnlag for å si at sannsynligheten for lekkasjer fra geologiske formasjoner er større enn lekkasjer fra rør og produksjonsanlegg m.v. Undersøkelser viser at sannsynligheten for utslipp fra lageret ligger mellom 0,01 og 0,001 %.<sup>38</sup> Det første tallet gir uttrykk for hvor sannsynlig det er at feil ved brønnhodet fører til lekkasjer, mens det siste tallet viser sannsynligheten for lekkasjer gjennom sprekker i bergartene over lageret. Disse beregningene er generelle og vil kunne variere fra lagringssted til lagringssted. Forutsatt at man foretar grundige undersøkelser av lagringsstedet må det kunne legges til grunn at sannsynligheten for lekkasjer er svært liten. Selv om konsekvensene av utslipp vil kunne være betydelige, både for

---

<sup>36</sup> Lovutredningen s. 112.

<sup>37</sup> Lovutredningen s. 113.

<sup>38</sup> Hendriks s. 18.

havmiljøet og for det globale klimaet, er risikoen for utslipp etter min vurdering for liten til at farekriteriet er oppfylt.<sup>39</sup>

Konklusjonen blir at selve håndteringen av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede ikke kan være til skade eller ulempe for miljøet. Håndtering av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede omfattes dermed ikke av lovens forurensningsbegrep.

## 3.5 Forholdet til reglene om avfall

### 3.5.1 Utgangspunkt

Forurensningsloven har i kapittel 5 særlige bestemmelser om avfall. Reglene om avfall skiller seg i noen grad fra reglene om forurensning, og det er ikke alltid opplagt hva som skal regnes som en forurensning og hva som skal regnes som avfall. Spørsmålet her er om CO<sub>2</sub> som skilles ut ved produksjonskilden, eksempelvis et gasskraftverk, omfattes av avfallsbegrepet. Avfall er i § 27 første ledd definert på følgende måte;

«Med avfall forstås kasserte løseobjekter eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løseobjekter og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg m.v. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.»

Etter første og andre punktum vil både utskillelse av CO<sub>2</sub> fra bunnstrømmen, det vil si før forbrenning av gassen, og utskillelse under forbrenningen, omfattes av definisjonen, jf. passusen om overflødige stoffer fra renseanlegg.<sup>40</sup> Etter lovtekstens ordlyd stiller dette seg annerledes ved utskillelse etter forbrenning, såkalt røykgassrensing, når det i definisjonens første ledd tredje punktum presiseres at avgasser ikke skal regnes som avfall. En avgass forstås vanligvis som en giftig eller forurensende gass fra industri, forbrenning og lignende.<sup>41</sup> Etter en naturlig språklig forståelse av lovens ordlyd er det derfor nærliggende å anta at CO<sub>2</sub> som skilles ut ved røykgassrensing må unntas fra avfallsbegrepet.<sup>42</sup> Uttalelser i lovens forarbeider bidrar imidlertid til en annen oppfatning;

«(..)røykgasser faller derimot utenfor avfallsdefinisjonen, men vil som regel forårsake forurensning, og går da inn under reglene i kapittel 2 og 3. Derimot vil stoffer som blir igjen etter *rensing av* (..)røykgasser være avfall (min uthevning).»<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Hegna kommer til motsatt konklusjon på s. 186.

<sup>40</sup> Avkarbonisering av naturgass og forbrenning med rent oksygen. Se kapittel 2.1.

<sup>41</sup> Marit Ingebjørg Landrø og Boye Wangenstein (red.), *Bokmålsordboka – definisjons- og rettskrivningsordbok*, Bergen – Oslo – Stavanger – Tromsø 1986, s. 31.

<sup>42</sup> Hegna konkluderer på s. 177 med at utskilt CO<sub>2</sub> ikke faller inn under definisjonen av avfall fordi stoffet er en «avgass».

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 133.

Denne uttalelsen snevrer inn rekkevidden av § 27 første ledd tredje punktum. Ved røykgassrensning vil man føre avgassene til et rensetårn. Her tilføres avgassene aminer og CO<sub>2</sub> skilles ut. Med andre ord vil CO<sub>2</sub> være det som blir igjen etter rensing av røykgassene, hvilket medfører at CO<sub>2</sub> som skilles ut ved røykgassrensning også omfattes av avfallsbegrepet. At CO<sub>2</sub> som håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede kan utnyttes økonomisk, utelukker ikke at stoffet må regnes som avfall.<sup>44</sup>

På bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeider blir konklusjonen etter dette at all CO<sub>2</sub> som skilles ut ved produksjonskilden faller inn under lovens definisjon av avfall. Det samme vil gjelde for CO<sub>2</sub> som skilles ut ved et renseanlegg som har tilknytning til produksjonskilden.

At CO<sub>2</sub> som skilles ut fra produksjonen regnes som avfall betyr ikke at lovens regler om forurensning er uten betydning for virksomheten. I den grad CO<sub>2</sub> på et senere stadium faller inn under forurensningsbegrepet må forholdet vurderes etter reglene om forurensning. Avfall kan med andre ord gå over til å bli forurensning.<sup>45</sup> Dette innebærer at håndtering av CO<sub>2</sub> i en verdikjede skal regnes som forurensning, og virksomheten omfattes av denne grunn av forurensningsreglenes saklige virkeområde. I utgangspunktet gjelder det motsatte for en CO<sub>2</sub>-lagringskjede. Denne kjedens CO<sub>2</sub> må regnes som avfall inntil eventuelle utslipp inntreffer. Først da er man over i lovens regler om forurensning.

### **3.5.2 Lovens regler om avfall**

I kapittel 5 sondres det mellom ulike typer avfall. Lovens utgangspunkt er at avfall enten regnes som husholdningsavfall eller næringsavfall. Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter, jf. § 27 tredje ledd. Men avfall som kan medføre alvorlig forurensning eller skade på mennesker eller dyr skal regnes som spesialavfall i medhold av fjerde ledd. Det er derfor nærliggende å anta at håndtering i en CO<sub>2</sub>-lagringskjede, med endelig lagring av store mengder CO<sub>2</sub> under havbunnen på kontinentalsokkelen faller i kategorien for spesialavfall. Eventuelle utslipp fra lagringskjeden kan bidra til betydelig skade både på det lokale og det globale miljøet. At de farlige egenskapene ved stoffet ikke gir utslag under transport og oppbevaring er ifølge forarbeidene uten betydning.<sup>46</sup> Det er med andre ord avfallets egenskaper og generelle skadepotensiale dersom miljøet blir eksponert for det, som er avgjørende.

---

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 133.

<sup>45</sup> Bugge s. 223.

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 134.

Kapittel 5 med tilhørende forskrifter har regler om hvordan avfall, herunder spesialavfall og farlig avfall, skal håndteres. I all hovedsak finner man de relevante reglene nå i avfallsforskriften.<sup>47</sup> Reglene om avfallshåndtering har i utgangspunktet liten betydning i det øyeblikket det oppstår utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. En aktuell problemstilling vil imidlertid være hvilken betydning forurensningsmyndighetenes tillatelse til avfallshåndteringen har for om utslippet er lovlig. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 4.

### 3.6 Petroleumsloven § 7-1

I petroleumsloven kapittel 7 om *erstatningsansvar* som følge av forurensningsskade benyttes et snevert forurensningsbegrep. Med forurensningsskade i kapittel 7 menes skade eller tap som skyldes *forurensning* som følge av utslipp eller utstrømning av *petroleum*, se § 7-1 første ledd. Umiddelbart fremstår det som selvsagt at utslipp av CO<sub>2</sub> ikke kan subsumeres under dette kapitlet, men lovens definisjon av «petroleum» nødvendiggjør en nærmere analyse av spørsmålet.

Dersom CO<sub>2</sub> omfattes av petroleumsdefinisjonen fører forrangsregelen i forurensningsloven § 53 til at petroleumslovens regler går foran. Petroleumsloven kanalisere ansvaret for forurensningsskade på en mer presis måte enn forurensningsloven. For CO<sub>2</sub>-kjeder som reguleres av petroleumsloven er utfallet av denne problemstillingen derfor av interesse i forhold til hvilke erstatningsregler som skal gjelde.

Uttrykket *petroleum* defineres som «alle flytende eller gassformige hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen, samt andre stoffer som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner», se legaldefinisjonen i lovens § 1-6. Spørsmålet er om CO<sub>2</sub> omfattes av denne definisjonen.

Det må raskt fastslås at CO<sub>2</sub> ikke er et hydrokarbon. Et hydrokarbon er et organisk stoff som består av karbon- og hydrogenatomer. CO<sub>2</sub> består av molekyler som er satt sammen av ett karbonatom og to oksygenatomer.

Vurderingstemaet blir derfor legaldefinisjonens andre alternativ, som bestemmer at også «andre stoffer som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner» regnes som petroleum. Det ligger to språklige avgrensninger i denne passussen, nemlig at det må dreie seg om et *stoff*, og at dette stoffet må *utvinnes* sammen med de hydrokarboner som omtales i første alternativ. At

---

<sup>47</sup> Forskrift nr. 930/2004 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften). Se særlig kapittel 9 om deponering av avfall, kapittel 11 om farlig avfall, og kapittel 13 om grensekryssende transport av avfall.



CO<sub>2</sub> er et stoff, uansett om det befinner seg i gassformig, væskelignende eller fast tilstand, er ikke omtvistet. Videre er det klart at CO<sub>2</sub> normalt følger med i petroleumsstrømmen som tas opp fra reservoaret.<sup>48</sup> Etter en naturlig språklig forståelse kan man derfor si at CO<sub>2</sub> både er et *stoff*, og at det *utvinnes* i forbindelse med «hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen».

Det kan så spørres om andre rettskilder gir grunnlag for å innskrenke forståelsen av lovens ordlyd.

Forarbeidenes merknader til begrepet «petroleum» fremgår av forarbeidene til den gamle petroleumsløven.<sup>49</sup> Forarbeidene er forholdsvis kortfattede når det gjelder definisjonens siste alternativ.

«Definisjonen av petroleum er i realiteten den samme som i kgl. res. av 8. desember 1972 § 2 første ledd. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å nevne «svovel» uttrykkelig, slik det er gjort i foran nevnte kgl. res. Det er klart at svovel går inn under begrepet «andre stoffer», og det er i første rekke dette stoff som det siktes til. Andre stoffer er av mindre praktisk betydning.»<sup>50</sup>

Forarbeidenes uttalelser gir ikke grunnlag for å utelukke andre stoffer enn svovel, men fra dette utgangspunktet er det ikke enkelt å trekke noen mer generelle føringer for hvordan uttrykket «andre stoffer» skal avgrenses. Det er imidlertid klart at CO<sub>2</sub> ikke ble vurdert som «andre stoffer» i forarbeidenes merknad.

I kommentarutgaven til petroleumsløven er det forsøkt trukket en grense mellom hva som faller innenfor og hva som faller utenfor definisjonen av petroleum. Uttrykket «andre stoffer» kommenteres i andre avsnitt:

«I utgangspunktet er det hydrokarboner i den tilstand disse befinner seg i undergrunnen som omfattes. En viss prosessering av petroleumen må imidlertid tillates uten at en dermed faller utenfor definisjonen. Tørrgass, NGL og LNG omfattes derfor av definisjonen, mens separerte produkter av NGL, slik som etan, propan, butan og pentan vil falle utenfor definisjonen. Det samme gjelder raffinerte petroleumprodukter som bensin, dieselolje, fyringsolje etc.

Petroleum er også definert i standard samarbeidsavtale pkt. 9 (11. konsesjonsrunde). Her er det uttrykkelig presisert at «andre stoffer» ikke omfatter «bunnfall og vann». Etter vår vurdering er det unaturlig å betegne bunnfall og vann som stoffer som utvinnes sammen med petroleumen, slik at dette heller ikke omfattes av lovens definisjon.»<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> På Sleipner utgjør CO<sub>2</sub> en så stor del av petroleumsstrømmen at stoffet må skilles ut for å møte kontraktsspesifikasjonene for salg av naturgass.

<sup>49</sup> Dette fremgår av Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 30 som henviser til merknadene i Ot.prp. nr. 72 (1982-83) på s. 40, som igjen viser til NOU 1979: 43.

<sup>50</sup> NOU 1979: 43 s. 55.

<sup>51</sup> Hagen mfl., *Petroleumsløven med kommentarer*, Oslo 1989 s. 59.

Petroleumskommentaren ser ut til å legge avgjørende vekt på uttrykket «utvinnes» når grensene for petroleumbegrepet skal trekkes. Spørsmålet blir om CO<sub>2</sub> er et stoff som *utvinnes* sammen med «hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen». «Utvinnnes» kan forstås på flere måter. Det kan tenkes å omfatte alt som tas opp fra reservoaret. Men det kan også ligge en begrensning i uttrykket, slik at bare de stoffene man ønsker å ta opp med henblikk på videreforedling og salg skal regnes med. På denne måten kan man si at det ligger noe positivt eller aktivt i det å *utvinne* noe. Det kan se ut til at det er den siste forståelsen som legges til grunn i både forarbeidene og petroleumskommentaren. Dette viser seg ved at det er trukket et skille mellom svovel på den ene side, og bunnfall og vann på den andre. I førstnevnte kategori finner man et stoff som kan ha verdi, i den siste kategorien finner man stoffer som skilles ut og normalt tilbakeføres til havet.

Basert på et slikt skille vil CO<sub>2</sub> *normalt* ikke være omfattet av passussen «andre stoffer som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner». CO<sub>2</sub> som tas opp fra reservoarene blir i dag enten sluppet direkte ut i atmosfæren, eller reinjisert for lagring i geologiske formasjoner under kontinentalsokkelen.<sup>52</sup> I en CO<sub>2</sub>-*verdikjede* kan det imidlertid tenkes at CO<sub>2</sub> vil ha en nytteverdi. I en verdikjede vil man skille ut den CO<sub>2</sub> man får opp fra reservoaret og reinjisere den for å bidra til å opprettholde trykket og dermed øke utvinningsgraden. Etter hvert vil feltet av denne grunn bli mer eller mindre selvforsynt med CO<sub>2</sub>. Under disse forutsetningene kan vurderingen av CO<sub>2</sub> i forhold til skillet mellom stoffer med og uten nytteverdi endre seg. I den grad den produserte CO<sub>2</sub> reinjiseres for å opprettholde trykket i reservoaret er det nettopp ønskelig å nyttiggjøre seg av stoffet, og da kan man kanskje si at man aktivt og positivt ønsker å utvinne stoffet.

Det blir imidlertid unaturlig å etablere et skille i forståelsen av petroleumbegrepet på grunnlag av hvordan et stoff håndteres. Siktemålet med legaldefinisjonen av «petroleum» må være å bestemme hvilke stoffer som omfattes av lovens bestemmelser, uavhengig av hvordan disse håndteres. Petroleumbegrepet er ikke primært definert i forurensningsøyemed, men for å utpeke hvilke stoffer som når de utvinnes på sokkelen, omfattes av petroleumsløvgivningens konsesjonssystem m.v. At petroleum ikke er definert med henblikk på forurensning viser seg blant annet ved at den gjeldende definisjonen av petroleum ble utformet i forbindelse med Kgl. res. av 8. desember 1972, lang tid før erstatningsregler for miljøskade ble tatt inn i loven. Gode grunner taler for at «petroleum» i lys av dette er et *statisk begrep*.

<sup>52</sup>

Et eksempel er Utsiraformasjonen, hvor CO<sub>2</sub> fra Sleipner feltet blir reinjisert. Tilsvarende løsning er planlagt i forbindelse med Snøhvit anlegget ved Hammerfest.

Det ville være lite hensiktsmessig å legge en ulik forståelse til grunn, basert på om CO<sub>2</sub> injiseres i et produserende petroleumsreservoar, eller slippes direkte ut til luft, eller injiseres i en geologisk formasjon for lagring. Petroleumsbegrepet skiller seg i så måte fra forurensningsbegrepet, som er *dynamisk* alt ettersom i hvilken resipient stoffet befinner seg, og hvordan stoffet påvirker miljøet.

Etter min vurdering må konklusjonen bli at CO<sub>2</sub> ikke kan regnes som petroleum, slik dette begrepet er definert i petroleumsloven. Konklusjonen kan imidlertid synes å være omtvistet, da ordlyden isolert sett, og nytteverdien av CO<sub>2</sub> i en verdikjede, kan gi grunnlag for motsatt resultat. Jeg vil derfor likevel vurdere ansvarsreglene i petroleumsloven kapittel 7 i denne oppgaven.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Se kapittel 5.1.3 og 6.3

## 4 Offentligrettslige reguleringer

### 4.1 Forurensningsloven

#### 4.1.1 Utgangspunkt: Det alminnelige forbudet mot forurensning

I kapittel 2 har jeg konkludert med at ethvert *utslipp* av CO<sub>2</sub> fra kjeden omfattes av forurensningsbegrepet i forurensningsloven § 6. Jeg har også konkludert med at *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> i en *verdikjede* omfattes av begrepet.

Forurensningsbegrepet definerer hvilke miljøpåvirkninger som faller inn under lovens saklige virkeområde. For at lovens regler om tiltaksplikt, erstatningsansvar m.v. skal få anvendelse, må ytterligere vilkår være oppfylt. Grunnsteinen og utgangspunktet i dette regelverket finner man i forurensningsloven § 7 første ledd som forbyr forurensning. I dette kapitlet vil jeg vurdere dette forbudet og reglene om tiltaksplikt i forhold til utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Dette nødvendiggjør også en omtale av forurensningsloven kapittel 3 om tillatelser, samt tillatelser gitt i medhold av annen lovgivning. Dersom et utslipp er tillatt, inntreffer det i utgangspunktet ingen tiltaksplikt.

Paragraf 7 første ledd nedfeller det alminnelige forbudet mot forurensning ved å bestemme at «ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Det fremgår av forarbeidene at hensikten med denne uttrykksmåten var å formulere loven så vidt at så å si alle årsaker til forurensning omfattes av lovens ordlyd. Departementet antok at «enhver aktiv handling» vil være dekket av formuleringen «gjøre eller sette i verk».<sup>54</sup> I tillegg tilføyde man ordet «ha», som omfatter tilfeller hvor man har noe som forurenser uten at forurensningen nødvendigvis skyldes en aktiv handling. Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden omfattes klart nok av lovens ordlyd. Men forbudet gjelder ikke bare utslipp som allerede har skjedd. Etter ordlyden omfattes også noe som «kan medføre fare» for forurensning. Dette innebærer at forbudet slår inn også der det foreligger tilstrekkelig sannsynlighet for at forurensning vil inntreffe. Jeg kommer tilbake til farekriteriet i forbindelse med tiltakspliktens innhold.

I det følgende blir forurensningslovens stedlige virkeområde behandlet i kapittel 4.1.2. I kapittel 4.1.3 behandles skillet mellom tillatt og ikke-tillatt forurensning, samt hvilken betydning dette skillet har for det alminnelige

---

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 11 s. 96.

forurensningsforbudet og plikten til å treffe tiltak. Innholdet i tiltaksplikten behandles i kapittel 4.1.4.

## **4.1.2 Forurensningslovens stedlige virkeområde**

### **4.1.2.1 Utgangspunkt: Landbasert virksomhet**

Reglene om forurensningslovens stedlige virkeområde følger av §§ 3 og 4. Paragraf 3 gjelder lovens alminnelige virkeområde og § 4 gjelder lovens anvendelse for noen typer av virksomhet på kontinentalsokkelen.<sup>55</sup>

CO<sub>2</sub>-utslipp fra landbaserte produksjonskilder og fangstanlegg omfattes av loven, jf. § 3 andre ledd nr. 1 som retter seg mot forurensningskilder som befinner seg i «riket». Med «riket» menes norsk land- og sjøterritorium, det vil si Norges fastland og sjøområdene utenfor ut til 12 nautiske mil målt fra grunnlinjen. Rørledninger på land for transport av CO<sub>2</sub> omfattes også av lovens virkeområde, jf. § 3 andre ledd nr. 1.<sup>56</sup>

### **4.1.2.2 Virksomhet utenfor landområdene**

De alminnelige reglene om lovens anvendelse for forurensningskilder utenfor «riket» følger av § 3. Paragraf 4 gir viktige særbestemmelser for enkelte virksomheter på kontinentalsokkelen. Paragraf 4 gjelder virksomhet som utfører «undersøkelser etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet», se første ledd.

I forhold til § 3 innebærer § 4 dels begrensninger (ved at visse av lovens regler ikke skal gjelde kontinentalsokkelvirksomheten), og dels utvidelser av virkeområdet (ved at loven gjelder for visse typer virksomhet uten hinder av nasjonalitet og uten hinder av hvor forurensningen fører til skade eller ulempe).

Spørsmålet blir derfor om en CO<sub>2</sub>-kjede faller inn under passussen «undersøkelse etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen».

I en CO<sub>2</sub>-verdikjede, hvor CO<sub>2</sub> brukes som trykkstøtte for å øke utvinningen av petroleum, er det klart at injiseringen skjer som et ledd i utvinningen av undersjøiske naturforekomster. CO<sub>2</sub>-injisering er i så måte nødvendig for utvinningsgraden i et petroleumsreservoar, og det er § 4 som avgir hvordan

---

<sup>55</sup> Erstatningsreglene i kapittel 8 har særlige bestemmelser om stedlig virkeområde som til dels fraviker lovens alminnelige regler. Disse reglene kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

<sup>56</sup> I § 5 er det gjort unntak fra loven for en del typer av transport. Disse unntakene gjelder ikke transport med rør.

loven kommer til anvendelse. Det samme må gjelde for en *CO<sub>2</sub>-lagringskjede* med utgangspunkt i *anlegg på kontinentalsokkelen* som utfører utvinning eller utnyttning av petroleum.<sup>57</sup> Håndteringen i lagringskjeden har i disse tilfellene en så nær tilknytning til utvinning eller utnyttning av petroleum, at den naturlig faller inn under virkeområdet i § 4.

For *CO<sub>2</sub>-lagringskjeder*, med utgangspunkt i *landanlegg* som utfører utvinning eller utnyttning av petroleum, eller andre landbaserte produksjonskilder, er spørsmålet noe mer komplisert. Landanleggene som sådan reguleres ikke av § 4, som bare gjelder virksomhet på kontinentalsokkelen. Spørsmålet blir da om lagerfunksjonen i lagringskjeden, isolert sett, kan regnes som utnyttelse av «undersjøiske naturforekomster».

Det fremgår av lovens forarbeider at § 4 skal gjelde uansett om virksomheten er knyttet til petroleumsforekomster eller andre undersjøiske naturforekomster.<sup>58</sup> Således var det ikke bare petroleumsvirksomhet man hadde i tankene da bestemmelsen ble utformet.

Lovens ordlyd trekker imidlertid i retning av at en geologisk formasjon ikke faller inn under uttrykket «undersjøiske naturforekomster». En naturlig språklig forståelse av uttrykket «naturforekomst» henleder tanken mot noe som kan tas ut og eventuelt videreføres. Det faller ikke uten videre naturlig å tenke seg at en forekomst er noe som kan fylles med noe annet.

Uttrykket «undersjøiske naturforekomster» har i lovs sammenheng sitt opphav i lov om undersjøiske naturforekomster.<sup>59</sup> Forståelsen av uttrykket i denne loven må antas å være relevant for hvordan det skal forstås i forurensningsloven. Dette støttes av forurensningslovens forarbeider som sier at uttrykket må forstås i lys av «den faste betydning det etter hvert har fått».<sup>60</sup>

Lov om undersjøiske naturforekomster har ingen eksplisitt formålsbestemmelse, men ifølge lovens forarbeider er formålet med loven «å slå fast så vel utad som innad at Norge har enerett til de naturforekomster det gjelder, og at private selskaper ikke kan drive virksomhet uten tillatelse fra den norske stat».<sup>61</sup> Formålet har altså vært å sikre den norske stat eneretten til å dra nytte av det som måtte være av verdi på kontinentalsokkelen, og gjøre det klart at det også er den norske stat som skal forvalte disse verdiene.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Hegna s. 197.

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

<sup>59</sup> Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre naturforekomster enn petroleumsforekomster.

<sup>60</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

<sup>61</sup> Ot.prp. nr. 75 (1962-63) s. 3.

<sup>62</sup> Siverts s. 109.

Etter min oppfatning må disse uttalelsene trekke i retning av at lovgivers intensjon var å omfatte alle forhold ved kontinentalsokkelen som gir grunnlag for økonomisk virksomhet. At petroleumsvirksomhet var den aktuelle formen for virksomhetsutøvelse på sokkelen da loven ble utformet, kan være grunnen til at man ikke valgte et videre uttrykk enn «naturforekomst» som avgrensningskriterium for statens rettigheter.

Jeg finner ikke tungtveiende argumenter mot en utvidende tolkning av lovens uttrykk «undersjøiske naturforekomster». En motsatt slutning ville medføre at retten til å utnytte undergrunnen på kontinentalsokkelen til lagringsformål ikke tilligger staten, noe som åpenbart ville være uheldig og samsvare dårlig med formålet bak lov om undersjøiske naturforekomster. At lagring av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen omfattes av uttrykket er heller ikke antatt å gå utover de rettigheter den norske stat har i medhold av folkeretten, herunder havrettskonvensjonen.<sup>63</sup>

Jeg legger avgjørende vekt på disse argumentene og formålet bak lov om undersjøiske naturforekomster. Konklusjonen blir dermed at lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner under havbunnen på norsk kontinentalsokkel omfattes av uttrykket «utnyttelse» av «undersjøiske naturforekomster». Dette betyr at forurensningslovens anvendelse følger av § 4, både i forhold til verdikjeder og lagringskjeder.

Innholdsmessig medfører dette at alle elementene i CO<sub>2</sub>-kjeden som ligger utenfor landterritoriet omfattes av loven. Dette gjelder både rørledninger, selve lageret, og andre installasjoner som er nødvendige for å operere kjeden. Uttrykket «kontinentalsokkelen» skal i denne sammenheng omfatte havbunnen helt opp til land.<sup>64</sup> Skal loven gjelde norskeide installasjoner utenfor den norske kontinentalsokkelen, kan det etter avtale med vedkommende stat fastsettes norsk jurisdiksjon over installasjonen.<sup>65</sup>

Et viktig poeng for CO<sub>2</sub>-kjeden er de begrensninger som følger av § 4. For det første gjelder plikten til å innhente forurensningstillatelse, for den delen av CO<sub>2</sub>-kjeden som omfattes av § 4, bare for sider ved virksomheten som «jevnlig fører til forurensning». Dette medfører at konsesjonsplikten ikke gjelder for sider ved virksomheten som bare medfører en *risiko* for forurensningsulykker. Forarbeidene nevner som eksempel at det ikke vil være nødvendig med en

---

<sup>63</sup> Se Havrettskonvensjonen art. 77 og Hegna/Siverts s. 39 og s. 170.

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

<sup>65</sup> Hjemmelen for slike avtaler finnes i § 3 andre ledd nummer 3. Se også Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

tillatelse etter forurensningsloven for å begynne prøveboring på grunn av den teoretiske muligheten for en ukontrollert utblåsning.<sup>66</sup>

I § 4 tredje ledd er det bestemt at forurensningsmyndigheten ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette hva som i tvilstilfelle skal regnes som «sider ved virksomheten som jevnlig fører til forurensning». Forurensningsmyndigheten kan også gjøre unntak fra første ledd. Hjemmelen kan således benyttes både for å klargjøre tilfeller som skaper tvil, og for å endre ansvarsfordelingen mellom myndighetene. Dersom vedtaket gjelder endringer i myndighetenes ansvarsfordeling må dette utøves av Kongen.<sup>67</sup>

Den andre begrensningen ligger i at lovens regler om tiltaksplikt ikke gjelder tiltak for å «hindre» eller «stanse» *akutt* forurensning, jf. § 4 første ledd siste punktum. Forurensningslovens regler om tiltaksplikt ved akutt forurensning, gjelder bare tiltak for å «begrense» eller «avverge» forurensningen.<sup>68</sup>

#### **4.1.2.3 Særlig om transport med skip**

Skipstransport er i utgangspunktet eksplisitt unntatt forurensningslovens alminnelige bestemmelser, jf. § 5 andre ledd. Skipstrafikken reguleres hovedsakelig i sjølovgivningen.<sup>69</sup>

Forurensningsloven § 5 tredje ledd gjør viktige unntak fra dette utgangspunktet. Tiltaksplikten i § 7 andre til fjerde ledd og kapittel 6, samt refusjonsreglene i §§ 74-77, gjelder for skip såfremt forurensningen ikke er tillatt i medhold av annen lovgivning. Hvorvidt en forurensning er lovlig etter spesiallovgivningen må avgjøres konkret.<sup>70</sup> Men akutte forurensningstilfeller vil normalt ikke være tillatt, og forurensningslovens regler om tiltaksplikt vil gjelde fullt ut.

### **4.1.3 Lovlig og tillatt forurensning**

#### **4.1.3.1 Utgangspunkt**

Det alminnelige forbudet mot forurensning gjelder fullt ut, med mindre forurensningen er lovlig etter lovens §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11, jf. § 7 første ledd. Loven bygger altså på prinsippet om at

---

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

<sup>67</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 92.

<sup>68</sup> Se kapittel 4.1.4.2.

<sup>69</sup> Lov 9. juni 1903 nr. 7, jf. lov 24. juni 1994 nr. 39.

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 93.



forurensning – og det å skape fare for forurensning – er forbudt med mindre det er uttrykkelig tillatt.<sup>71</sup>

Paragraf 8 inneholder lovfestede begrensninger i plikten til å unngå forurensninger. Unntaket gjelder vanlig forurensning fra en rekke aktiviteter, slik som fiske, jordbruk, skogbruk (første punkt), boliger, fritidshus, skoler etc. (andre punkt) og midlertidig anleggsvirksomhet (tredje punkt). Vanlig forurensning fra slike aktiviteter er unntatt såfremt de ikke er regulert i forskrift, se § 9 jf. § 8 første ledd. Paragraf 8 siste ledd unntar også forurensning som ikke medfører «nevneverdige skader eller ulemper».<sup>72</sup> Sistnevnte unntaksbestemmelse er ikke – i likhet med resten av unntakene i § 8 – relevante ved utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden.

Det andre unntaket fra forbudet gjelder forurensning som er unntatt gjennom forskrift i medhold av § 9. Dette er lovens generelle hjemmel til å gi forskrifter av materiell art. Det er ikke gitt forskrifter som gjør unntak for utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden.

#### 4.1.3.2 Tillatelse til å forurense

For en CO<sub>2</sub>-kjede vil det aktuelle unntaket fra forbudet være en tillatelse som omfatter forurensningen. Dersom det skjer utslipp uten at det foreligger tillatelse vil forbudet gjelde fullt ut fordi virksomheten medfører forurensning – eller fare for forurensning – i strid med loven, jf. § 7 første ledd. Reglene om tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning er gitt i forurensningsloven kapittel 3.<sup>73</sup>

Av de landbaserte elementene i CO<sub>2</sub>-kjeden vil selve produksjonsdelen ikke behøve tillatelse i medhold av forurensningsloven, mens det motsatte vil gjelde for fangstdelen. Ved rensing av CO<sub>2</sub> vil det med dagens teknologi bare være mulig å fange 80-85 % av den CO<sub>2</sub> som produseres. For de resterende 15-20 % er det nødvendig med tillatelse etter forurensningsloven, jf. §§ 7 og 11. Rørledninger på land nødvendiggjør ikke tillatelse, da transporten ikke medfører forurensning eller fare for forurensning.

Det følger av § 4 at den delen av CO<sub>2</sub>-kjeden som ligger utenfor landområdene bare skal ha tillatelse etter forurensningsloven dersom virksomheten «jevnlige fører til forurensning».<sup>74</sup> For en CO<sub>2</sub>-lagringskjede vil det av denne grunn ikke være nødvendig med tillatelse i medhold av forurensningsloven.

---

<sup>71</sup> Bugge s. 244.

<sup>72</sup> Ifølge lovproposisjonen er det ikke meningen at § 8 siste ledd skal omfatte samvirketilfelle som faller inn under § 6, se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 21.

<sup>73</sup> Se nærmere om CO<sub>2</sub>-lagring og tillatelse etter forurensningsloven hos Hegna s. 206-224.

<sup>74</sup> Se kapittel 4.1.2.2.

Det motsatte gjelder for *CO<sub>2</sub>-verdikjeder*. For den mengden som ikke fanges ved reproduksjon av CO<sub>2</sub> (15-20 %) er det nødvendig med tillatelse.

Dersom forurensningen er tillatt vil det i utgangspunktet ikke inntre noen plikt til å treffe tiltak. Dette innebærer at såfremt utslippene ligger innenfor tillatelsens rammer, vil man i utgangspunktet stå uten rettslige midler til å motvirke forurensningen.

For tillatelser gitt i medhold av forurensningsloven kapittel 3 kan det være grunnlag for å anse forurensning som ulovlig til tross for tillatelsen. For det første kan forurensningen være i strid med tillatelsen, hvilket må avgjøres på grunnlag av en konkret tolkning av tillatelsen. Eksempelvis vil det i utslippstillatelsen bli satt en grense for hvor store utslipp som er tillatt.<sup>75</sup> Dersom utslippene overstiger denne grensen vil forurensningen være ulovlig, slik at den overstigende forurensning må vurderes som om tillatelse ikke foreligger.<sup>76</sup> For det andre har forurensningsmyndighetene hjemmel til å endre vilkårene i tillatelsen eller trekke tillatelsen tilbake, jf. § 18 første ledd nr. 1 og 2. Denne adgangen foreligger dersom det viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt, eller dersom skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren.

#### 4.1.3.3 Andre tillatelser

Selv om det ikke er gitt tillatelse til *selve forurensningen* i medhold av forurensningsloven, vil man som regel stå ovenfor andre typer tillatelser som gjelder *virksomheten som sådan*. Disse tillatelsene kan være gitt i medhold av forurensningsloven eller i medhold av annen lovgivning.

Det kan så spørres i hvilken utstrekning slike tillatelser har betydning for spørsmålet om utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden er tillatt eller ikke. Svaret må i utgangspunktet bero på en konkret tolkning av den enkelte tillatelse. Tillatelsen kan for eksempel godta forurensninger av en viss størrelse, som må antas å være en påregnelig risiko som følge av virksomheten. Men ved situasjoner som fører til akutt forurensning må det som regel være klart at forurensningen ikke er tillatt.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Se Hegna s. 222.

<sup>76</sup> Bugge reiser på s. 306-307 spørsmålet om hele forurensningen eller bare den delen som overstiger terskelverdiene må anses som ulovlig. Bugge mener det bare er den del av forurensningen som overstiger konsesjonsvilkårene som er ulovlig.

<sup>77</sup> Bugge s. 308.

## 4.1.4 Tiltaksplikt

### 4.1.4.1 Innholdet i tiltaksplikten

Ved ikke-tillatte utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjede – eller ved fare for slike utslipp – vil lovens utgangspunkt være at det inntreer en tiltaksplikt for den ansvarlige. Tiltaksplikten som følger av forurensningsloven er nedfelt i §§ 7, 20 og 46.

Innholdet i tiltaksplikten kan stykkes opp i fem ulike typer av tiltak, se § 7 andre ledd. For det første plikter den ansvarlige å hindre at forurensning oppstår. Dette utgjør den preventive delen av tiltaksplikten. Kravet om å hindre at forurensning oppstår må ses i sammenheng med at forbudet mot forurensning også gjelder der det er fare for forurensning. Hvor stor fare som må foreligge i det enkelte tilfelle er det vanskelig å si noe generelt om.<sup>78</sup> Det er imidlertid klart at faren ofte vil være så liten at man uten videre kan se bort fra den. Det fremgår av lovens forarbeider at det ikke bare skal ses hen til hvor stor sannsynlighet for forurensning som foreligger, men også omfanget av skadene eller ulempene som kan inntreffe dersom forurensningsfaren manifesterer seg.<sup>79</sup> Ved sprekkdannelser i lageret eller andre svakheter i CO<sub>2</sub>-kjeden, kan det på denne bakgrunn inntre en plikt til å utføre tiltak for å utbedre det svake elementet, slik at faregraden reduseres eller faller bort. Plikten til å treffe tiltak kan etter omstendighetene også inntre i tilfeller der det foreligger en særlig mistanke om forurensningsfare. Her vil det kunne være naturlig å treffe tiltak for å forsøke å kartlegge situasjonen.

De fire andre typene av tiltak gjelder aktiviteter for å «fjerne», «begrense», «stanse» og «avbøte» forurensningen. Begrepene er til dels overlappende, og forarbeidenes kommentarer er sparsommelige. Det må derfor i første rekke legges en vanlig språklig forståelse til grunn for tolkningen.<sup>80</sup>

Begrepene «fjerne» og «begrense» referer til tiltak som utføres for å holde virkningene av forurensningen til et minimum, etter at eventuelle utslipp har inntruffet. Det finnes teknikker for å fjerne eller begrense virkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp.<sup>81</sup>

Til forskjell fra begrepene «fjerne» og «begrense», innebærer «stanse» å stoppe selve forurensningen, eksempelvis ved å utbedre de konkrete skader ved utslippskilden som forårsaker forurensningen. Ved produksjonskilden vil

---

<sup>78</sup> Se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 96, hvor det presiseres at det i praksis ikke bør stilles for strenge krav.

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 96.

<sup>80</sup> Bugge s. 321.

<sup>81</sup> IPCC/CCS s. 31.

et nærliggende tiltak for å «stanse» forurensningen være en midlertidig driftsstans.

Begrepet «avbøte», som er den siste typen av tiltak, er meget vidtrekkende. Å «avbøte» forurensningen innebærer å føre et skadet naturmiljø tilbake til sin naturlige tilstand.<sup>82</sup>

Den ansvarliges plikter etter § 7 andre ledd gjelder tiltak som står i et «rimelig forhold til de skader eller ulemper som skal unngås», se andre ledd siste punktum. Dette kravet innebærer at jo større skade eller ulempe som kan inntreffe, eller jo høyere sannsynlighet det er for skade eller ulempe, desto mer omfattende vil de nødvendige tiltakene være. Tilsvarende behøver det ikke foreligge noen vesentlig risiko, dersom faren kan reduseres ved minimale tiltak.<sup>83</sup> I kravet ligger også at den ansvarlige bare plikter å foreta tiltak som etter en konkret vurdering på handlingstidspunktet finnes nødvendig for å hindre at forurensning inntreffer.

Rimelighetsvurderingen er i utgangspunktet objektiv.<sup>84</sup> Men subjektive forhold, for eksempel hva som skal anses som rimelige tiltak innenfor det aktuelle bransjeområde med henblikk på tiltakets økonomiske byrde, må kunne tillegges vekt.<sup>85</sup> I denne sammenheng er det verdt å merke seg at de teknikkene som er utviklet for å «fjerne» eller «begrense» virkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp er forholdsvis kostbare.<sup>86</sup>

Et viktig poeng er at kravet til rimelighet er tatt med for å begrense den selvstendige handleplikten.<sup>87</sup> Dersom forurensningsmyndighetene gir pålegg om å treffe tiltak med hjemmel i § 7 siste ledd, er det myndighetenes skjønn som er avgjørende for hvilke tiltak som skal iverksettes. Dette skjønnnet kan i utgangspunktet ikke overprøves av domstolene.<sup>88</sup> Jeg antar at kravet om rimelighet eller forholdsmessighet likevel vil følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler og sette grenser for utøvelsen av forvaltningsskjønnet.<sup>89</sup>

---

<sup>82</sup> Se nærmere om begrepet «avbøte» i Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97-98.

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>84</sup> Bugge s. 235.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> IPPC/CCS s. 31.

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Se også NOU 2002: 15 s. 23. Se generelt om dette spørsmålet hos Eckhoff/Smith s. 385 flg.

#### 4.1.4.2 Begrensninger i lovens regler om tiltaksplikt

Det gjelder visse materielle begrensninger i den ansvarliges plikt til å treffe tiltak etter *forurensningsloven* for den delen av CO<sub>2</sub>-kjeden som ligger utenfor landområdene. Dette følger av § 4 som bestemmer at for den type virksomhet som paragrafen gjelder, har den ansvarlige ikke plikt til å treffe tiltak for å «hindre eller stanse akutt forurensning», se første ledd siste punktum. Lovens anvendelse følger av § 4 både i forhold til CO<sub>2</sub>-verdikjeder og CO<sub>2</sub>-lagringskjeder.<sup>90</sup>

Med *akutt forurensning* menes forurensning av betydning, som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelsene i eller i medhold av *forurensningsloven*, se § 38. Omfattende utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden, utover de tillatte utslippene fra kjedens renseanlegg, vil som hovedregel måtte regnes som akutt forurensning.

Denne begrensningen i den ansvarliges tiltaksplikt etter *forurensningsloven*, er begrunnet i kompetansefordelingen mellom forurensningsmyndighetene og petroleumsmyndighetene i forhold til *petroleumsvirksomhet* på sokkelen.<sup>91</sup> Systemet er at *jevnlig forurensning* faller inn under forurensningsmyndighetenes område, mens den *preventive* («hindre») og *akutte* («stanse») delen faller inn under petroleumsmyndighetenes område.

Når det gjelder plikten til å treffe tiltak etter § 7 andre ledd ved akutte forurensningsulykker i forbindelse med *kontinentalsokkelvirksomheten*, vil *forurensningsloven* således bare omfatte tiltak for å «fjerne» eller «begrense» virkningen av forurensningen.<sup>92</sup> Så lenge CO<sub>2</sub>-kjeden reguleres av petroleumslovgivningen medfører ikke denne begrensningen noe problem. En CO<sub>2</sub>-kjede som omfattes av petroleumsloven vil være underlagt komplementære regler om tiltaksplikt.

Problemet oppstår ved andre typer *kontinentalsokkelvirksomhet* enn *petroleumsvirksomhet*. Av hensyn til formålet med særregelen i § 4, må det spørres om begrensningen i tiltaksplikten kan opprettholdes for *kontinentalsokkelvirksomhet* som ikke er *petroleumsvirksomhet*. Det fremgår av lovens forarbeider at begrunnelsen for de begrensningene som følger av § 4, er at komplementære regler finnes i petroleumslovgivningen.<sup>93</sup> Men lovens forarbeider presiserer at begrensningene gjelder «uansett om virksomheten er knyttet til petroleumsförekomster eller andre undersjøiske naturfore-

---

<sup>90</sup> Se punkt 4.1.2.2.

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

komster».<sup>94</sup> Lovens ordlyd og den sistnevnte presiseringen i forarbeidene er så klare at det ikke er grunnlag for å modifisere de begrensningene som følger av § 4. For CO<sub>2</sub>-kjeder som ikke reguleres av petroleumslovgivningen representerer begrensningen derfor et hull i regelverket, da den ansvarlige for forurensningen ikke vil ha noen plikt til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutte forurensningsulykker. I utgangspunktet vil myndighetene heller ikke ha kompetanse til å pålegge den ansvarlige å treffe slike tiltak.<sup>95</sup>

Så langt om forholdene mens CO<sub>2</sub>-kjeden er operativ. Fra det tidspunktet CO<sub>2</sub>-kjeden avsluttes suppleres tiltaksplikten som følger av § 7 andre ledd av § 20. Etter denne bestemmelsen plikter eieren eller brukeren av et anlegg som er nedlagt å gjøre det som «til enhver tid er nødvendig for å motvirke forurensninger», jf. første ledd. Uttrykksmåten er ment å omfatte alle de fem typene av tiltak som er oppregnet i § 7 andre ledd («hindre», «begrense», «avverge», «stanse» og «avbøte»).

Paragraf 20 innebærer normalt bare en presisering av at tiltaksplikten som følger av § 7 vedvarer etter at virksomheten avsluttes. Men for virksomhet på kontinentalsokkelen kan § 20 tenkes å ha selvstendig betydning i tilfeller med akutt forurensning. Spørsmålet blir om begrensningene i § 7, jf. § 4, også gjelder tiltaksplikten etter § 20.

Innledningsvis kan det påpekes at ordlyden i § 4 bare legger begrensninger på tiltaksplikten i § 7. Tiltaksplikten som følger av § 20 er ikke uttrykkelig begrenset i medhold av § 4.<sup>97</sup>

Forarbeidene gir heller ikke grunnlag for å begrense plikten etter § 20 til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning. På samme måte som i lovteksten, er det ikke foretatt noen uttrykkelig begrensning i § 20 som følge av regelen i § 4. Forarbeidene gir imidlertid uttrykk for at bestemmelsen i § 20 i *praksis* vil få begrenset betydning for virksomhet på kontinentalsokkelen, som en konsekvens av arbeidsfordelingen mellom myndighetene ved

---

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

<sup>95</sup> Se § 4 første ledd siste punktum som henviser til § 7 andre ledd jf. fjerde ledd. Fjerde ledd er hjemmelen for forurensningsmyndighetene til å gi pålegg om å treffe tiltak.

<sup>96</sup> Se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 124, hvor departementet forutsetter at § 20 supplerer § 7 fullt ut ved driftsnedleggelse. Bugge reiser på s. 355 spørsmålet om vilkåret «nødvendig» er strengere enn vilkåret i § 7 om å treffe tiltak mot forurensning som står i «et rimelig forhold» til de skader eller ulemper som skal unngås. Bugge konkluderer med at vilkåret i § 20 ikke kan forstås strengere, slik at den ansvarliges handleplikt etter denne bestemmelsen tilsvarer tiltaksplikten etter § 7.

<sup>97</sup> Det kan spørres om uttrykket «avslutning» i § 4 legger begrensninger på forurensningslovens virkeområde i tid. Uttrykket referer imidlertid bare til hvilke aktiviteter som omfattes av loven, og det kan ikke utledes noen begrensninger i forhold til lovens ansvarsregler, herunder tiltaksplikt, i kraft av dette.

forurensningstilfeller på sokkelen.<sup>98</sup> Den faktiske plikten til å treffe tiltak mot akutt forurensning i medhold av § 20 er således ikke beskåret, men er antatt å ha begrenset betydning fordi det innenfor petroleumssektoren finnes komplementære regler i medhold av petroleumslovgivningen.

Konklusjonen blir etter dette at det i medhold av forurensningsloven § 20 gjelder en plikt til å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet.

#### **4.1.4.3 Pålegg fra myndighetene og krav om refusjon**

Som nevnt har forurensningsmyndighetene kompetanse til å gi den ansvarlige pålegg om å treffe nødvendige tiltak mot forurensning. Dette følger av § 7 fjerde ledd og § 20 andre ledd.

Dersom pålegget ikke gjennomføres kan myndighetene selv sørge for at tiltakene iverksettes, jf. § 74 første ledd. Myndighetene kan også sørge for at tiltakene iverksettes uten forutgående pålegg, dersom et pålegg etter § 7 kan medføre forsinkelse eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig.

Det følger av § 76 at utgifter i forbindelse med tiltak som myndighetene iverksetter kan kreves refundert fra den ansvarlige.

## **4.2 Petroleumsloven**

### **4.2.1 Problemstilling**

Temaet her er hvilke krav til å treffe tiltak mot forurensning som følger av petroleumslovgivningen. En CO<sub>2</sub>-kjede kan, avhengig av hvilken tilknytning den har til petroleumsvirksomheten, være regulert av petroleumslovens regler med tilhørende forskriftsverk.

Som drøftelsene over har vist, er den ansvarliges plikt etter *forurensningsloven* til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning, i den operative fasen beskåret for de av CO<sub>2</sub>-kjedens elementer som ligger utenfor fastlandet. Av denne grunn er det nødvendig å undersøke hvorvidt CO<sub>2</sub>-kjeden reguleres av *petroleumslovgivningen*, og dermed er underlagt reglene om tiltaksplikt som følger av denne.

I punkt 4.2.2 behandles spørsmålet om CO<sub>2</sub>-kjeden faller inn under petroleumslovens virkeområde. I punkt 4.2.3 redegjøres det kort for tiltaksplikten som følger av petroleumsloven med forskrifter.

---

<sup>98</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 125.

## 4.2.2 Petroleumslovens virkeområde

### 4.2.2.1 Utgangspunkt

Petroleumslovens alminnelige virkeområde følger av § 1-4. Lovens virkeområde er knyttet opp mot funksjonen «petroleumsvirksomhet».<sup>99</sup> Med «petroleumsvirksomhet» menes all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster underlagt norsk jurisdiksjon, uten hensyn til hvor virksomheten foregår. Begrepet omfatter både den sentrale og den tilsluttede del av virksomheten.<sup>100</sup>

Denne utformingen av lovens virkeområde fraviker det systemet som gjaldt etter den eldre lovgivningen. Etter den gamle ordningen var virkeområdet i større grad geografisk avgrenset. I forarbeidene til den nye petroleumsloven ble det uttalt at det var ønskelig med en helhetlig forvaltning av petroleumssressursene og at lovverket som regulerer virksomheten i størst mulig grad er oversiktlig og samlet.<sup>101</sup> Av disse grunner er petroleumslvgivningen nå blant annet utvidet til å i større utstrekning gjelde for landbaserte anlegg.<sup>102</sup>

Paragraf 1-4 avgrenser lovens virkeområde både geografisk og funksjonelt. *Geografisk* er loven avgrenset til å gjelde på områder underlagt norsk jurisdiksjon, jf. første ledd første punktum. Dersom petroleumsvirksomheten drives dels på norske områder og dels på andre staters områder, gjelder loven i den utstrekning dette følger av folkeretten eller overenskomst med vedkommende stat, se første ledd andre punktum.

*Funksjonelt* avgrenses lovens virkeområde til å gjelde «petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster», jf. § 1-4 første ledd. «Petroleumsvirksomhet» er definert på følgende måte i § 1-6 c):

«petroleumsvirksomhet, all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.»

Alle aktivitetene bortsett fra «avslutning» er nærmere definert i § 1-6. Opplistingen av relevante aktiviteter er ikke uttømmende, jf. uttrykket «herunder». Det avgjørende for om en aktivitet skal regnes som petroleumsvirksomhet blir derfor om virksomheten er «knyttet til» undersjøiske petroleumforekomster. Det sentrale i denne vurderingen er om

<sup>99</sup> Erstatningsreglene i petroleumsloven kapittel 7 har særlige bestemmelser om virkeområde, se § 7-2 jf. § 1-4 fjerde ledd. Erstatningsreglenes virkeområde behandles i kapittel 5.

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 29.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Se om dette Ot.prp. nr. 46 (2002-2003)



aktiviteten har slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi loven anvendelse.<sup>103</sup>

For petroleumsvirksomhet på land gjelder loven bare i begrenset utstrekning.<sup>104</sup> *Utvinning* av undersjøiske petroleumsforkomster på fastlandet reguleres fullt ut av petroleumsløven. Men for *utnyttelse* av utvunnet petroleum på fastlandet gjelder loven bare når slik utnyttelse er «nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum», jf. § 1-4 andre ledd.

I det følgende vil jeg behandle spørsmålet om petroleumsløven gjelder for henholdsvis *CO<sub>2</sub>-verdikjeder* (kapittel 4.2.2.2) og *CO<sub>2</sub>-lagringskjeder* (kapittel 4.2.2.3). I kapittel 4.2.2.4 vil jeg vurdere hvilken betydning det har for virkeområdet at CO<sub>2</sub>-injiseringen skjer i varierende mengder og utføres i en tidsbegrenset periode, før jeg i kapittel 4.2.2.5 vurderer om tiltaksplikten som følger av petroleumsløvgivningen gjelder etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet.

#### 4.2.2.2 CO<sub>2</sub>-verdikjeder

Temaet her er petroleumsløvens anvendelse for de enkelte elementene i en *CO<sub>2</sub>-verdikjede*.<sup>105</sup>

Det første spørsmålet er hvorvidt *injeksjon* av CO<sub>2</sub> i et produserende petroleumsløvsreservoar omfattes av løvens virkeområde når hensikten er å øke utvinningen. I § 1-6 c) er «utvinning» regnet opp som en av de sentrale aktivitetene som omfattes av begrepet «petroleumsvirksomhet». «Utvinning» er nærmere definert i bokstav g), og omfatter «injisering» og «assistert utvinning». Forarbeidene presiserer at det med «injisering» menes blant annet tilbakeføring av petroleum i reservoaret, mens «assistert utvinning» foregår når ytre hjelpemidler tilføres reservoaret for å bidra til økt produksjon.<sup>106</sup> Det er således klart at injeksjon av CO<sub>2</sub> i et produserende petroleumsløvsreservoar reguleres av petroleumsløven, da denne aktiviteten faller inn under begrepet «assistert utvinning».

Det neste spørsmålet er om *transportelementet* i en CO<sub>2</sub>-verdikjede reguleres av petroleumsløven. «Transport» er oppregnet som en av de sentrale aktivitetene i § 1-6 c), men av definisjonen i bokstav h) fremgår det at bare transport av petroleum omfattes.

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 17.

<sup>104</sup> Petroleumsforkomster som måtte finnes under norsk landterritorium reguleres ikke av petroleumsløven, men av lov 4. mai 1973 nr. 21 (om undersøkelse etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk fastlandsområde).

<sup>105</sup> Se også Siverts s. 44-50.

<sup>106</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 32.

Det avgjørende blir dermed om transport av CO<sub>2</sub> har en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi loven anvendelse for aktiviteten.

Transport av CO<sub>2</sub> er en nødvendig del av de aktivitetene som må utføres for at det skal være mulig å foreta injeksjon i den hensikt å oppnå økt utvinning. Uten den nødvendige tilførsel av CO<sub>2</sub> i den fasen stoffet blir benyttet til assistert utvinning, vil dette ha direkte konsekvenser for uttaket fra reservoaret. Uten den assisterte utvinningen vil feltet i mange tilfeller ikke være økonomisk drivverdig. Transport av CO<sub>2</sub> må derfor anses for å ha en så nær tilknytning til petroleumsvirksomheten at det omfattes av petroleumsløven. Dette må gjelde uansett hvor CO<sub>2</sub> transporteres fra, enten dette er fra et annet felt på sokkelen eller fra en landbasert produksjonskilde. Det må imidlertid gjøres en sontring mellom transport med skip og transport med rør, selv om begge formene for transport er en nødvendig del av en CO<sub>2</sub>-verdikjede. Ved transport av CO<sub>2</sub> med skip, vil det være mulig å forsyne feltet med alternative skip. Dette medfører at tilknytningen mellom det enkelte transportmiddel og kjeden ikke blir like nær sammenlignet med rørtransport, som vil utgjøre en integrert del av verdikjeden. Transport av CO<sub>2</sub> med skip er derfor ikke omfattet av petroleumsløven.<sup>107</sup>

Det siste spørsmålet er om produksjons- og fangstanlegg, som utgjør CO<sub>2</sub>-verdikjedens utgangspunkt, omfattes av loven. Disse anleggene kan ligge på land eller offshore, og loven gjelder bare i begrenset utstrekning for landanlegg.

Dersom produksjons- og fangstanlegget befinner seg på en petroleumsinstallasjon på *sokkelen*, er det klart at virksomheten reguleres av petroleumsløven. Den fangst som skjer på sokkelen omfatter utskilling av CO<sub>2</sub> fra petroleumsstrømmen og utskilling av CO<sub>2</sub> fra eventuelle gasskraftverk på installasjonen. Disse aktivitetene er eksplisitt medregnet i § 1-6 bokstav c), se nærmere definisjonene av «utvinning» og «utnytting» i bokstav g) og i).

For produksjons- og fangstanlegg på *land* blir innfallsvinkelen til spørsmålet en annen. Dette gjelder både fangstanlegg i tilknytning til prosesseringsanlegg, gasskraftverk, eller andre produksjonskilder. Petroleumsløvens utgangspunkt er at loven bare gjelder landbasert virksomhet som utfører *utvinning* av undersjøiske petroleumforekomster. Fangst av CO<sub>2</sub> i forbindelse med utvinning av undersjøiske petroleumforekomster på land omfattes dermed av loven, jf. § 1-6 bokstav g) jf. bokstav c) jf. § 1-4. «Utvinning» er definert i § 1-6 bokstav g), og nevner behandling av petroleum som en av de aktivitetene som

<sup>107</sup> Se også Siverts s. 46. Siverts sammenligner med transport av petroleum i bulk med skip, som er unntatt fra loven i medhold av § 1-6 bokstav c. I Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 29 fremheves det at transport av petroleum i bulk med skip er «alminnelig transportvirksomhet som reguleres av annen lovgivning».

faller inn under uttrykket. Forarbeidene presiserer at «behandling» omfatter prosessering av petroleum, herunder rensing og separering.<sup>108</sup>

For landbasert virksomhet som utfører *utnyttelse* av utvunnet petroleum, gjelder loven bare i tilfeller hvor slik utnyttelse er «nødvendig for eller utgjør en integrert del av» utvinning eller transport av petroleum, jf. § 1-4 andre ledd.

Den gamle petroleumsløven gjaldt ikke landbaserte utnyttelsesanlegg. Bakgrunnen for den nye tilnærmingen ligger i at sider ved petroleumsvirksomheten som tidligere ble utført ved installasjoner på sokkelen, nå utføres ved installasjoner på land. Det var derfor behov for å la loven gjelde i større grad for landbasert virksomhet, slik at reglene om likebehandling med hensyn til tariffer og andres bruk av innretninger også skulle gjelde slik virksomhet. I motsatt fall ville det kunne oppstå handelsbarrierer ved at den landbaserte virksomhet kunne fastsette diskriminerende vilkår for aktører som er avhengige av at den produserte petroleum behandles m.v. på land før endelig leveranse.<sup>109</sup> Det var således i hovedsak petroleumskjeden som begrunnet utvidelsen av loven til å i større grad omfatte landbasert virksomhet.

Vilkåret «nødvendig» skal forstås slik at både anlegg som er nødvendige ut fra fysiske forhold og det som er nødvendig ut fra hvordan virksomheten er organisert, omfattes av loven.<sup>110</sup> I vilkåret «integrert del av» ligger at anlegg som utgjør *en del* av et *nødvendig anlegg* til en viss grad også omfattes slik at det ikke oppstår et kunstig skille i lovens virkeområde.<sup>111</sup>

I drøftelsen som følger vil jeg først behandle *selve produksjonsanlegget*, og deretter ta for meg *fangstanlegget*.

For prosesseringsanlegg vil vilkåret «nødvendig» bare være oppfylt dersom anlegget har en monopollignende posisjon. Med andre ord vil anlegget bare reguleres av petroleumsløven dersom aktørene på sokkelen er nødt til å benytte anlegget før den petroleum som er utvunnet på feltet kan leveres til kjøper.<sup>112</sup>

For et gasskraftverk vil ikke *utnyttelsen* av petroleum for å produsere kraft ha betydning for om virksomheten reguleres av petroleumsløven. Dette aspektet ved gasskraftverket vil ikke være «nødvendig» for utvinning eller transport av petroleum. Men dersom gasskraftverket *forsyner* innretninger som utfører petroleumsvirksomhet med kraft, kan gasskraftverket selv falle inn under loven. Det følger av forarbeidene til endringsloven at *anlegg for*

---

<sup>108</sup> Se Ot.prp. nr. 72 (1988-89) s. 41.

<sup>109</sup> Se nærmere om bakgrunnen for utvidelsen av petroleumsløvens virkeområde på land i Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 8-14 og merknadene til § 1-4.

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

<sup>111</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25. Som eksempel er råoljeraffineriet på Mongstad unntatt fra lovens virkeområde, til tross for at det er en viss fysisk integrasjon mellom dette og anlegg som omfattes av loven.

<sup>112</sup> Ibid. s. 11.

*produksjon* av elektrisitet eller varme til anlegg som er omfattet loven, også selv vil være omfattet av petroleumsloven dersom alternativ energi ikke anses tilgjengelig.<sup>113</sup> Dersom produksjonen fra energianlegget skal benyttes helt eller delvis i petroleumsinnretningene for øvrig, vil integrasjonen normalt tilsi at energianlegget bør omfattes av loven.<sup>114</sup> Hvor stor del av energiproduksjonen som må leveres til petroleumsinnretningene sier ikke loven noe om. Men dersom all produsert energi leveres til nettet eller til landbasert industri er man naturligvis utenfor petroleumslovens virkeområde.<sup>115</sup> Det må etter dette foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om slike anlegg er omfattet av petroleumsloven eller ikke.

Så langt om anlegget som produserer CO<sub>2</sub>. Når det gjelder *fangstanlegget* vil dette som hovedregel ikke være «nødvendig» for utvinning eller transport av petroleum. Hvorvidt CO<sub>2</sub> fra produksjonskilden fanges eller slippes ut til atmosfæren er normalt uten betydning for produksjonsanleggets nødvendighet for installasjonene som utfører utvinning av petroleum. Det eneste unntaket er fangst i forbindelse med prosesseringsanlegg, der CO<sub>2</sub> må skilles ut for å møte salgsspesifikasjoner m.v. før naturgassen kan leveres til kjøper.<sup>116</sup>

At fangstanlegget er nødvendig som et ledd i forsyningen av CO<sub>2</sub> til et produserende petroleumsreservoar er i denne sammenheng uten betydning. Petroleumslovens anvendelse for landbasert virksomhet retter seg mot det enkelte anleggs nødvendighet for petroleumskjeden.<sup>117</sup> Det er med andre ord anlegg på land som er nødvendige for å klargjøre utvunnet petroleum for levering, eller nødvendige for å forsyne petroleumskjeden med kraft, som omfattes av loven. Dette innebærer at et fangstanlegg tilknyttet en produksjonskilde som *ikke* omfattes av loven, heller *ikke selv* vil være omfattet av loven selv om fangstanlegget leverer CO<sub>2</sub> til sokkelen for å øke utvinningen.

Spørsmålet som må stilles blir derfor om fangstanlegget utgjør en *integrert del* av et *nødvendig* produksjonsanlegg. Den fysiske integrasjonen mellom

---

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 13. Petroleumsloven vil da gjelde ved siden av Energiloven (Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.).

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 11.

<sup>116</sup> Det kan reises spørsmål om krav fra myndighetene om at avgassene fra et gasskraftverk må renses medfører at fangstanlegget må anses som nødvendig. Men å hevde dette kan etter min vurdering ikke føre frem. Det er kraftanleggets funksjon som leverandør av elektrisitet og varme til virksomhet som utfører utvinning eller nødvendig utnyttning av petroleum som er relevant i denne sammenheng. Hvilke krav som stilles til kraftprodusentens virksomhet kan ikke være relevant i forhold til vilkåret «nødvendig».

<sup>117</sup> En petroleumskjede går "motsatt vei" sammenlignet med en CO<sub>2</sub>-kjede. Mens CO<sub>2</sub>-kjeden går fra CO<sub>2</sub>-produsent, via transportør, og ut til sokkelen, går en petroleumskjede fra sokkelen, via transport, til kjøper.

produksjons- og fangstanlegget kan variere. Anleggene kan være fullstendig integrert, men det kan også tenkes mer atskilte enheter som utfører de enkelte operasjonene. Vurderingen av lovens rekkevidde må gjøres konkret og i det enkelte tilfelle.

Ved tvil om hvilke landbaserte anlegg som omfattes av loven kan Kongen i medhold av petroleumsloven § 1-4 sjette ledd ved forskrift gi nærmere regler til utfylling og avgrensning av lovens virkeområde, herunder om hvilken utnyttelse som anses som nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum. Kongen kan i medhold av samme bestemmelse i tvilstilfelle bestemme om en innretning eller virksomhet omfattes av loven eller ikke, se § 1-4 sjette ledd siste punktum. Søknadsprosessen som følger av petroleumsloven for nye utbyggingsprosjekter begynner normalt i god tid før endelige investeringsbeslutninger blir tatt. Rettighetshaverne bør da samtidig avklare med departementet hvilke anlegg det skal søkes om tillatelse eller godkjenning for etter petroleumsloven. Dersom det er tvil om loven kommer til anvendelse på anlegget kan Kongen benytte kompetansen etter § 1-4 sjette ledd.

#### 4.2.2.3 CO<sub>2</sub>-lagringskjeder

Temaet her er petroleumslovens anvendelse for de enkelte elementene i en CO<sub>2</sub>-lagringskjede.<sup>118</sup> En CO<sub>2</sub>-lagringskjede vil ikke ha noen selvstendig betydning for økt produksjon i petroleumsvirksomheten. Den primære funksjonen vil være at CO<sub>2</sub> holdes atskilt fra atmosfæren.

Hvorvidt elementene i en lagringskjede er omfattet av petroleumsloven avhenger av hvor den CO<sub>2</sub> som lagres stammer fra. Dersom den aktuelle CO<sub>2</sub> stammer fra *utvinning* eller *utnyttelse* på sokkelen blir vurderingstemaet om kjeden har en slik tilknytning til undersjøiske petroleumforekomster at det er naturlig å gi loven anvendelse, se § 1-6 bokstav c) jf. § 1-4 og lovens forarbeider.<sup>119</sup> Når CO<sub>2</sub> skilles ut fra petroleumsstrømmen eller fra et gasskraftverk på sokkelinstallasjoner må stoffet regnes som et avfallsprodukt fra petroleumsvirksomheten. Etter min vurdering vil da håndteringen av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede ha så nær tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å regulere hele kjeden i medhold av petroleumsloven. Det samme må gjelde for lagringskjeder som har sitt utgangspunkt i landbaserte anlegg som utfører *utvinning* av petroleum.

For landbaserte anlegg som forestår *utnyttelse* av petroleum blir vurderingstemaet om lagringskjeden utgjør «en nødvendig eller integrert del av

---

<sup>118</sup> Se også Siverts s. 51-52.

<sup>119</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 17.

utvinning eller transport av petroleum», se § 1-4 andre ledd. Som vist over i forbindelse med CO<sub>2</sub>-verdikjeder, vil fangstanlegget omfattes bare dersom anlegget utgjør en integrert del av CO<sub>2</sub>-produksjonskilden, og hvor produksjonskilden er nødvendig for utvinning eller transport av petroleum. Vurderingen av fangstanlegget blir identisk med tilsvarende vurdering i forbindelse med verdikjeden.

For de to andre elementene, transport og lagring, blir vurderingstemaet ulikt for verdikjeder og lagringskjeder, selv om begge har sitt utgangspunkt i produksjonskilder som forestår *utnyttelse* av petroleum på land. Vilåret for *verdikjedens* transport- og lagringselement er som beskrevet i kapittel 4.2.2.2 om aktivitetene har en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi loven anvendelse. For en *lagringskjede* blir vilåret om disse aktivitetene utgjør en integrert del av et anlegg som er nødvendig for utvinning eller transport av petroleum. Som nevnt er det begrenset hvor langt vilåret «integrert del av» rekker. Vilåret ble inntatt slik at det ikke skulle oppstå et kunstig skille ved at kun deler av et integrert anlegg falt inn under petroleumsløven. Under disse forutsetningene vil transport og lagring av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede ikke omfattes av lovens virkeområde, da disse elementene ikke vil være en integrert del av produksjonsanlegget.

#### **4.2.2.4 Alternierende bruk av CO<sub>2</sub> til økt utvinning**

En *verdikjedes behov* for CO<sub>2</sub> vil variere. Dette aspektet har betydning for petroleumsløvens virkeområde på flere måter.

For det første vil *tidsperspektivet* for injisering av CO<sub>2</sub> i et produserende petroleumsløven være kortere enn produksjonskildens produksjonsperiode. Med andre ord vil produksjonen av CO<sub>2</sub> vare lenger enn petroleumsløvens behov for CO<sub>2</sub>. Det er antatt at den fasen hvor CO<sub>2</sub> brukes til assistert utvinning, vil vare i 3-10 år. Dette betyr at på det tidspunktet injiseringsfasen avsluttes må det etableres lagringsalternativer i andre geologiske formasjoner. Dersom den alternative lagringen skjer i et annet produserende reservoar får det ingen betydning for petroleumsløvens virkeområde. Men dersom lagringen skjer i en annen type geologisk formasjon (avsluttet petroleumsløven eller akvifer), går CO<sub>2</sub>-kjeden fra å være en verdikjede til å bli en lagringskjede. Det samme gjelder i utvinningsfasene før CO<sub>2</sub> benyttes som trykkstøtte, da reservoaret i starten av produksjonsperioden har et naturlig høyt trykk som ikke nødvendiggjør assistert utvinning. Til dette kommer at det i fasene før CO<sub>2</sub>-injeksjonen gjerne injiseres vann og gass for å opprettholde trykket.

For det andre vil CO<sub>2</sub>, innenfor den fasen stoffet brukes til assistert utvinning, injiseres i *varierende mengder*. CO<sub>2</sub> vil i utgangspunktet injiseres i varierende mengder avhengig av behovet til enhver tid, og man kan også tenke

seg midlertidige opphold i bruken. Optimalt vil man ha flere felt i produksjon med behov for assistert utvinning, slik at redusert behov ved ett felt gjør at den produserte CO<sub>2</sub> kan injiseres i et annet. Alternativt må det også her etableres andre lagringsmuligheter, slik at CO<sub>2</sub>-kjeden blir en kombinert verdikjede og lagringskjede. En slik løsning er eksempelvis aktuell for CO<sub>2</sub>-kjeden mellom det planlagte gasskraftverket på Tjeldbergodden og petroleumsfeltene Draugen og Heidrun, hvor alternativ lagring i en geologisk formasjon i området vurderes.<sup>120</sup>

Spørsmålet som reiser seg er om virksomheten i de periodene CO<sub>2</sub> ikke brukes til assistert utvinning omfattes av lovens uttrykk «petroleumsvirksomhet», og dermed faller inn under lovens virkeområde.

I punkt 4.2.2.3 er det fastslått at noen lagringskjeder uansett faller inn under petroleumslovens virkeområde. Hvorvidt injeksjon av CO<sub>2</sub> alterneres mellom slike lagringskjeder og verdikjeder vil følgelig ikke ha betydning for petroleumslovens virkeområde.

Noen av innretningene som brukes i en lagringskjede kan også falle inn under petroleumslovens virkeområde fordi innretningene delvis brukes til petroleumsvirksomhet eller fordi de tidligere har vært brukt i petroleumsvirksomheten.<sup>121</sup> Også for disse innretningene vil den alternerende bruken av CO<sub>2</sub> til assistert utvinning være uten betydning for lovens virkeområde.

Ved alternerende CO<sub>2</sub>-injisering mellom en *lagringskjede* og en *verdikjedede*, innenfor den utvinningsfasen hvor CO<sub>2</sub> brukes til assistert utvinning, må også lagringsdelen normalt regnes som «petroleumsvirksomhet». Den alternative CO<sub>2</sub>-injiseringen i et tilstøtende *lager* (lagringskjeden) vil ha en viktig støttefunksjon for å kompensere varierende behov for CO<sub>2</sub> ved petroleumsreservoaret (verdikjeden). Hvorvidt det på et aktuelt tidspunkt injiseres mye, lite, eller ingen CO<sub>2</sub> i petroleumsreservoaret, kan vanskelig endre virksomhetens karakter. Det primære formålet med den CO<sub>2</sub> som i denne fasen transporteres til sokkelen er økt utvinning av petroleum. CO<sub>2</sub>-lagringskjedens støttefunksjon som et ledd i petroleumsvirksomheten, må etter min vurdering føre til at lagringskjeden har en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å regulere virksomheten i medhold av petroleumsloven.

Ved injisering av CO<sub>2</sub> i et lager før og etter den fasen hvor CO<sub>2</sub> brukes til assistert utvinning, må resultatet bli det motsatte. I disse tilfellene vil lagringskjeden ikke ha noen umiddelbar støttefunksjon til petroleumsproduksjonen, og kjedens primære formål er å holde CO<sub>2</sub> atskilt fra atmos-

---

<sup>120</sup> Opplyst under samtale med Statoil ASA 9. november 2006.

<sup>121</sup> Se nærmere hos Siverts s. 55-57.

færen. Under disse omstendighetene har ikke lagringskjeden en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi petroleumsløven anvendelse.

## **4.2.3 Tiltaksplikt etter petroleumsløven**

### **4.2.3.1 Innhold**

Rettighetshavers tiltaksplikt i medhold av petroleumsløvgivningen følger av løvens kapittel 9 med tilhørende forskriftsverk. Som tidligere nevnt gjelder det en arbeidsfordeling mellom petroleumsl- og forurensningsmyndighetene i forhold til reglene om tiltaksplikt.<sup>122</sup> Petroleumsløvgivningens regler retter seg av denne grunn mot preventive tiltak for å hindre forurensning, og tiltak mot akutte forurensningssituasjoner.

Hovedbestemmelsen er gitt i § 9-2. Etter første ledd skal rettighetshaver til enhver tid opprettholde effektiv beredskap med sikte på å møte fare- eller ulykkessituasjoner som kan medføre tap av menneskeliv, personskade, forurensning eller stor materiell skade, jf. første punktum. I rammeforskriften og aktivitetsforskriften er det gitt nærmere bestemmelser om utarbeidelse av beredskapsplaner, samarbeid m.v.<sup>123</sup>

Paragraf 9-2 første ledd andre punktum bestemmer at rettighetshaver plikter å påse at «nødvendige tiltak iverksettes for å hindre eller minske skadevirkninger, herunder det som er nødvendig for så langt som mulig å føre miljøet tilbake til tilstanden før uhellet skjedde». Etter § 9-5 plikter rettighetshaver ved fare- og ulykkessituasjoner som nevnt i § 9-2 å stanse petroleumsvirksomheten i nødvendig utstrekning så lenge kravet til forsvarlig virksomhet tilsier det, se første ledd. Petroleumstilsynet har kompetanse til å gi rettighetshaverne pålegg om å gjennomføre nødvendige tiltak, se § 9-2 første ledd siste punktum og andre ledd, og § 9-5 andre ledd.

Løvens § 10-1 stiller krav til forsvarlig petroleumsvirksomhet, herunder med hensyn til miljø. I paragrafens siste ledd er det eksplisitt uttrykt at alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet.

I aktivitetsforskriften kapittel XI er det gitt utfyllende regler om beredskap og tiltaksplikt. Av særlig interesse er § 68 om håndtering av fare- og ulykkesituasjoner, og § 79 om aksjon mot akutt forurensning.

---

<sup>122</sup> Se kapittel 4.1.4.2.

<sup>123</sup> Forskrift 31. august 2001 nr. 1016 (Rammeforskriften) Forskrift 3. sept. 2001 nr. 1157 (Aktivitetsforskriften). Se rammeforskriften kapittel VI, og aktivitetsforskriften kapittel XI.



#### 4.2.3.2 Gjelder petroleumslovens regler om tiltaksplikt etter at petroleumsvirksomheten er avsluttet?

Problemstillingen her er om petroleumslovens regler om tiltaksplikt gjelder etter at petroleumsvirksomheten er avsluttet.

Spørsmålet om et forhold faller inn under petroleumslovens virkeområde avhenger i første rekke av funksjonen «petroleumsvirksomhet», som er definert i § 1-6 bokstav c). Det følger av definisjonen at loven også gjelder «avslutning» av petroleumsvirksomhet. Det er uklart om uttrykket «avslutning» bare referer til avslutningsfasen av petroleumsvirksomheten, eller om det også er ment å omfatte den etterfølgende periode. Den første forståelsen må være den riktige når det gjelder lovens virkeområde i petroleumsvirksomhetens operative fase. Men i forhold til lovens *ansvarsregler*, herunder ansvaret for å treffe tiltak mot forurensning, fremstår det som klart at lovens virkeområde i tid, ikke kan begrenses i kraft av uttrykket «avslutning».

Petroleumsloven har i kapittel 5, 7, 8 og i § 10-14 regler om ansvar som strekker seg utover virksomhetens avslutningsfase.<sup>124</sup> Det avgjørende er at vedkommende selskap eller gruppe av selskaper var «rettighetshaver» på den tid virksomheten foregikk i henhold til tillatelsen, og at de skader som senere inntreffer er forårsaket av virksomheten.<sup>125</sup>

Ansvarsreglene i kapittel 5, 7, 8 og § 10-14 gjelder det *økonomiske ansvaret* etter at virksomheten er avsluttet. Det økonomiske ansvaret som følger av disse bestemmelsene er i utgangspunktet tidsubegrenset.<sup>126</sup> Tiltaksplikten dreier seg imidlertid i første rekke om en plikt for «rettighetshaver» til selv å treffe tiltak mot forurensning, eller sørge for at noen utfører slike tiltak. Det økonomiske ansvaret for forurensningen er en annen side av saken.

Tiltaksplikten følger i hovedsak av petroleumsloven § 9-2 og 9-3 med tilhørende forskriftsverk. Paragraf 9-2 fastslår at plikten til å opprettholde effektiv beredskap og treffe nødvendige tiltak mot forurensning gjelder «til enhver tid». Uttrykket «til enhver tid» trekker isolert sett i retning av at tiltaksplikten er tidsubegrenset. Men det fremgår av den kontekstuelle sammenhengen i § 9-2 og i kapittel 9 for øvrig at reglene retter seg mot petroleumsvirksomhetens operative fase. Lovens forarbeider behandler ikke spørsmålet om plikten til å treffe tiltak mot forurensning består etter at den operative fasen er avsluttet.

<sup>124</sup> At ansvarsreglene i petroleumsloven gjelder også etter avslutningsfasen fremgår av NOU 1993: 25 s. 34 og Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 73.

<sup>125</sup> NOU 1986: 6 s. 119.

<sup>126</sup> Se tolkningsuttalelse fra Petroleumstilsynet av 13. juni 2002.

Konklusjonen må etter dette bli at det ikke følger noen tiltakspålagt av petroleumsgivningen etter at virksomhetens operative fase er avsluttet.<sup>127</sup> Etter den operative fasen vil rettighetshaver imidlertid ha et økonomisk ansvar for sine forpliktelser etter petroleumsgiven, og dette ansvaret gjelder på ubestemt tid. En plikt til å iverksette tiltak mot forurensning etter den operative fasen må vurderes opp mot forurensningsloven § 20.

### 4.3 Klimakvotegiven

Problemstillingen her er hvilke utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden som er kvotepålagt i medhold av lov om kvotepålagt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvotegiven), som trådte i kraft 1. januar 2005.

Klimakvotegiven har som formål å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Dette skal skje gjennom et system med kvotepålagt for utslipp av CO<sub>2</sub> og fritt omsettelige kvoter, jf. § 1. Virksomhet som omfattes av loven må innlevere kvoter for sine kvotepålagte utslipp.<sup>128</sup> Dersom virksomheten ikke har tilstrekkelig med kvoter i forhold til de reelle utslipp, må virksomheten i utgangspunktet gå til anskaffelse av det nødvendige antall kvoter.<sup>129</sup>

Lovens tilblivelse har sammenheng med Norges forpliktelser etter Kyoto-protokollen og særlig med EUs klimakvoteregime. Sistnevnte regime har sitt grunnlag i direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet).

Loven gjelder for utslipp i riket og for utslipp fra virksomhet på den norske delen av kontinentalsokkelen, se § 2. Men for virksomhet som er avgiftsbelagt etter Stortingets årlige vedtak om CO<sub>2</sub>-avgift er det gjort unntak fra plikten til å svare klimakvoter, se § 3 andre ledd bokstav c.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Denne konklusjonen gjelder fullt ut for forurensningssituasjoner i tilknytning til CO<sub>2</sub>-lageret. Dersom det oppstår annen forurensning fra innretninger som er etterlatt i medhold av petroleumsgiven kapittel 5, kan det imidlertid følge av disponeringsvedtaket at rettighetshaver har plikt til å treffe sikkerhetsmessige tiltak i forbindelse med den etterlatte innretningen.

<sup>128</sup> I perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 tildeles kvotene vederlagsfritt til de kveplågt, se § 7. Regjeringen kommer med et revidert lovforslag om hvordan kvotene skal tildeles for etterfølgende perioder, se Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 82.

<sup>129</sup> Lovens § 13 gir nærmere bestemmelser om konsekvensene av at det ikke innleveres tilstrekkelige kvoter.

<sup>130</sup> Lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsgiven på kontinentalsokkelen (Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub>). Lov om CO<sub>2</sub>-avgift behandles i kapittel 4.4.

Klimakvoteloven gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med de virksomhetsgrupper som er opplistet i § 3. Etter § 3 første ledd omfattes utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med energiproduksjon, herunder gass- og kullkraftverk.<sup>131</sup> Loven gjelder også for virksomhet som utfører behandling av naturgass. Følgelig må et gasskraftverk som slipper ut CO<sub>2</sub> via avgasser m.v. svare kvoter. Motsatt vil CO<sub>2</sub> som fanges og håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede ikke slippes ut, og dermed ikke regnes som kvotepliktige utslipp. Dette betyr at et gasskraftverk med rensing i utgangspunktet bare må svare klimakvoter for 15-20 % av den totale mengden produsert CO<sub>2</sub>.

Det sentrale og viktige spørsmålet som må reises, er om utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjedens transport- og lagringselement medfører plikt til å svare kvoter. Ett eksempel kan være at CO<sub>2</sub> lekker fra lageret.

Det følger av § 3 at utslipp av CO<sub>2</sub> «i forbindelse med» kvotepliktig virksomhet omfattes av loven. Rent språklig omfatter uttrykket mer enn de umiddelbare utslipp fra virksomheten – også utslipp som skjer i forbindelse med slik virksomhet må det svares kvoter for. Men hvor langt rekker begrepet «i forbindelse med»?

På den ene side kan det tenkes at det er utslipp som skjer i forbindelse med virksomheten som sådan som skal omfattes, slik at bare utslipp på grunn av uhell eller ulykker ved produksjonsanlegget omfattes. Men gode grunner taler for at begrepet ikke kan forstås så snevert. En snever forståelse av begrepet ville innebære at CO<sub>2</sub> som skilles ut ved produksjonsanlegget og slippes ut et annet sted vil falle utenfor kvoteplikten.

Klimakvoteforskriften § 1-1 presiserer innholdet i klimakvoteloven § 3. I forskriftsbestemmelsens siste ledd sies følgende:

«Dersom en virksomhet har kvotepliktig utslipp i henhold til første jf. andre og tredje ledd i paragrafen her i forbindelse med behandling av naturgass, omfatter kvoteplikten alle CO<sub>2</sub>-utslipp fra virksomheten.»

Jeg oppfatter det slik at forskriftsbestemmelsen må leses i sammenheng med petroleumslovens grunnleggende skille mellom «utvinning» og «utnyttelse». Produksjon av elektrisk kraft regnes som «utnyttelse» av petroleum, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav i. Behandling av naturgass regnes som «utvinning» av petroleum, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav g. *Behandling av naturgass* og *produksjon av elektrisk kraft* er således to ulike aktiviteter i henhold til petroleumsloven, og forskriftsbestemmelsen kan derfor ikke være relevant for CO<sub>2</sub>-utslipp som skjer i forbindelse med kraftproduksjon. Men for CO<sub>2</sub>-kjeder som etableres med utgangspunkt i fangst fra behandling av

---

<sup>131</sup> Loven gjelder bare for energiproduksjon der innfyrt effekt overstiger 20 MW, se forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 (klimakvoteforskriften) § 1-1 første ledd bokstav a.

naturgass trekker forskriftsbestemmelsen i retning av at utslipp fra andre deler av CO<sub>2</sub>-kjeden omfattes av loven.<sup>132</sup>

Ved fangst av CO<sub>2</sub> fra energiproduksjon legger ikke lovens ordlyd noen begrensning på lovens anvendelse overfor utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjedens transport- og lagerelement. Reelle hensyn trekker i retning av at uttrykket «i forbindelse med» ikke bør tolkes for snevert. En snever forståelse vil medføre en risiko for omgåelser av plikten til å svare kvoter, og således undergrave klimakvotestemmet som virkemiddel. I denne sammenheng er det imidlertid nødvendig å tilføye at etablering av en CO<sub>2</sub>-kjede ikke vil ha omgåelse av loven som intensjon. Hensikten med CO<sub>2</sub>-kjeden vil nettopp være å begrense utslipp av denne klimagassen. Dette gjelder særlig for CO<sub>2</sub>-lagringskjeder, men også CO<sub>2</sub>-verdikjeder har til dels samme faktiske funksjon.

Med disse utgangspunktene er det vanskelig å gi noen sikker løsning på om utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjedens transport- og lagringselement er kvotepliktige etter klimakvoteloven. Dersom det etableres CO<sub>2</sub>-kjeder på norsk sokkel er det behov for en klargjøring omkring dette spørsmålet. I lys av en mulig fremtidig klargjøring av spørsmålet, vil jeg i kapittel 7 vurdere om plikten til å innlevere kvoter kan foreldes eller falle bort på grunn av passivitet.

## 4.4 Lov om CO<sub>2</sub>-avgift

«Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomheten på kontinental-sokkelen» regulerer hvilke typer av CO<sub>2</sub>-utslipp som er avgiftsbelagt i medhold av Stortingets årlige vedtak. Utslipp som omfattes av denne loven er unntatt fra plikten til å svare klimakvoter, jf. klimakvoteloven § 3 andre ledd bokstav c.

Det følger av lov om CO<sub>2</sub>-avgift § 2 første ledd hvilke CO<sub>2</sub>-utslipp som er avgiftspliktige:

«CO<sub>2</sub>-avgift beregnes av petroleum som brennes og naturgass som slippes ut til luft samt av CO<sub>2</sub> som utskilles fra petroleum og slippes ut til luft, på innretning som nyttes i forbindelse med utvinning eller transport av petroleum (...)

Vesentlige deler av de CO<sub>2</sub>-utslipp som skjer fra petroleumsvirksomheten, herunder utslipp fra gasskraftverk på sokkelinstallasjoner, er således avgiftsbelagt i medhold av lov om CO<sub>2</sub>-avgift. En CO<sub>2</sub>-kjede med utgangspunkt i slike produksjonskilder må følgelig betale avgift for utslipp fra produksjons- og fangstelementet. Dersom CO<sub>2</sub> håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede slik at gassen holdes atskilt fra omgivelsene fremgår det av forarbeidene at det ikke skal beregnes

---

<sup>132</sup> Det kan imidlertid ligge en begrensning i uttrykket «virksomheten». Aktivitetene som inngår i en CO<sub>2</sub>-kjede kan tenkes å bli utført av minst tre ulike virksomheter, slik at hvert hovedelement utføres av ulike aktører. I denne situasjonen kan uttrykket «virksomheten» forstås som en skranke for hvilke utslipp som omfattes av forskriftsbestemmelsen.

avgift av CO<sub>2</sub>-produksjonen.<sup>133</sup> Virksomheten vil med andre ord unngå CO<sub>2</sub>-avgiften.<sup>134</sup>

Spørsmålet som oppstår i forhold til utskillelse og håndtering av CO<sub>2</sub> i en verdikjede eller lagringskjede, er om utslipp fra kjedens transport- eller lagringselement er avgiftsbelagt.

Lovens ordlyd åpner ikke i like stor grad for at CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden omfattes, sammenlignet med klimakvoteloven. Mens klimakvoteloven gjelder utslipp som skjer i «forbindelse med» den type virksomhet som omfattes av loven, må utslipp som omfattes av avgiftsloven skje fra «innretning som nyttes i forbindelse med utvinning eller transport av petroleum», se § 2 første ledd. Et reservoar eller andre geologiske formasjoner under havbunnen omfattes ikke av begrepet «innretning».

De reelle hensyn som gjør seg gjeldende i forbindelse med klimakvoteloven ved utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden, gjelder også i forhold til lov om CO<sub>2</sub>-avgift. Til dette kommer at unntaket fra CO<sub>2</sub>-avgiften som fremgår av lovens forarbeider, må antas å ha blitt utformet under den forutsetning at håndteringen holder CO<sub>2</sub> isolert fra omgivelsene.

Med avgjørende vekt på lovens ordlyd blir konklusjonen at utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden *ikke* er avgiftsbelagt etter lov om CO<sub>2</sub>-avgift, *utover* utslipp som skjer fra petroleumsinstallasjoner på sokkelen, og hvor produksjonen fra denne installasjonen utgjør CO<sub>2</sub>-kjedens første element. Dette betyr at utslipp fra transport- og lagringselementet i CO<sub>2</sub>-kjeden, ikke er avgiftspliktige. Jeg vil likevel behandle spørsmålet om foreldelse av plikten til å betale avgift i kapittel 7.

---

<sup>133</sup> Ot.prp. nr. 17 (1990-91) s. 6 og Ot.prp. nr. 47 (1995-96) s. 12-13.

<sup>134</sup> Jf. injisering av CO<sub>2</sub> i Utsiraformasjonen ved Sleipner feltet.

## 5 Grunnvilkårene for erstatning

### 5.1 Ansvarsgrunnlag

#### 5.1.1 Problemstilling

Problemstillingen i dette kapitlet er hvilke ansvarsgrunnlag som kan lede til erstatningsansvar, dersom utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede fører til forurensnings-skade. Siktemålet er å finne frem til hvilke ansvarsgrunnlag som får anvendelse for utslipp fra *det enkelte element* i CO<sub>2</sub>-kjeden.

Et viktig spørsmål er hvordan ansvarsgrunnlagene forholder seg til hverandre. Spørsmålet kommer på spissen i tilfeller hvor to ansvarsgrunnlag, på ett bestemt område i CO<sub>2</sub>-kjeden, har *samme* saklige og stedlige virkeområde, men hvor utformingen av reglene om ansvarssubjekt, ansvarskanalisering m.v. er ulik. I slike tilfeller må det avgjøres hvilket grunnlag som skal gå foran, med andre ord hvilket grunnlag som får anvendelse for skadeforholdet. I forlengelsen av dette aktualiseres spørsmålet om forhold som ikke er løses av de ansvarsreglene som har forrang, kan *suppleres* av andre relevante grunnlag.

Det er i første rekke ansvarsreglene i forurensningsloven og petroleumsloven som har *praktisk betydning* ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. Men også andre regelsett kan være *relevante*. I kapittel 5.1.2 behandles erstatningsreglene i forurensningsloven kapittel 8, mens petroleumsloven kapittel 7 og 8 behandles i kapittel 5.1.3. I kapittel 5.1.4 vil jeg kort omtale to alternative ansvarsgrunnlag, og vurdere forholdet til reglene i forurensningsloven og petroleumsloven.

#### 5.1.2 Forurensningsloven

##### 5.1.2.1 Erstatningsreglenes stedlige virkeområde

Reglene om forurensningslovens stedlige anvendelsesområde er systematisert på to nivåer. Innledningsvis gir kapittel 1 regler om lovens alminnelige virkeområde, med særlige regler for virksomhet på kontinentalsokkelen.<sup>135</sup> Fra lovens alminnelige regler om stedlig anvendelsesområde gjøres det unntak for reglene i kapittel 8 om erstatningsansvar, jf. § 3 fjerde ledd og § 4 første ledd. Lovens system blir således at det stedlige anvendelsesområde generelt reguleres i §§ 3 og 4, mens det for erstatningsreglene er gitt særskilte regler i § 54 under paragrafoverskriften «stedlig virkeområde og lovvalg».

---

<sup>135</sup> Se kapittel 4.1.2.

Forholdet mellom begrepene «stedlig virkeområde» og «lovvalg» kan presiseres nærmere. Regler om lovens stedlige virkeområde angir i hvilket geografisk avgrensete område loven isolert sett er relevant. Med lovvalg menes spørsmål om hvilket lands rett som skal få anvendelse der to stater har regelsett med tilsvarende stedlig og saklig anvendelsesområde. Lovvalgsspørsmålet kommer i forurensningstilfeller på spissen der man befinner seg utenfor områder hvor en stat har full jurisdiksjon, og hvor to eller flere stater har relevante bestemmelser for den aktuelle tvist.

Paragraf 54 er bygget opp slik at lovens anvendelse varierer basert på hvor utslippene stammer fra og hvor de faktisk inntreffer.

Første ledd bokstav a slår fast hovedreglen om at bestemmelsene i kapittel 8 kommer til anvendelse ved forurensningsskader som «inntreffer» i Norge eller i Norges økonomiske sone. Med «Norge» menes norsk sjø- og landterritorium, det vil si Norges fastland og havområdene utenfor ut til 12 nautiske mil målt fra grunnlinjen.<sup>136</sup> Bestemmelsen innebærer at forurensningslovens erstatningsregler i utgangspunktet kan få anvendelse på alle forurensningsskader som inntreffer i Norge eller i norsk økonomisk sone, uten hensyn til hvor forurensningen skriver seg fra. Erstatningsreglene i kapittel 8 gjelder også utslipp som stammer fra transport av CO<sub>2</sub> med rør.

Etter første ledd bokstav b får kapittel 8 også anvendelse der forurensningsskade inntreffer utenfor Norge eller Norges økonomiske sone, såfremt skaden er forårsaket av en hending eller virksomhet på norsk sjø- eller landterritorium.<sup>137</sup>

For forurensningsskade som ikke faller inn under loven etter første ledd bokstav a eller b blir lovvalgsreglene avgjørende i spørsmålet om norske domstoler skal anvende forurensningslovens erstatningsregler, jf. § 54 andre ledd som henviser til «ellers gjeldende lovvalgsregler».<sup>138</sup>

Med «ellers gjeldende lovvalgsregler» presiserer forarbeidene at det særlig henvises til to regelsett.<sup>139</sup> For det første siktes det til lov 9. april 1976 nr. 21 som inkorporerer den nordiske miljøkonvensjonen i norsk rett, jf. lovens § 1. Konvensjonen gjelder for Norge, Sverige, Danmark og Finland, og omfatter også virksomhet på medlemslandenes kontinental-sokkelområder. Konvensjonens art. 3 slår fast retten for rettssubjekter, i den stat miljøvirkningen inntreffer, til å reise sak ved domstol eller administrativ myndighet i virksomhetslandet – og eventuelt få overprøvd avgjørelsen – på lik linje med virksomhets-

<sup>136</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 106. Norges sjø- og landterritorium strekker seg 12 nautiske mil (22.224 meter) utenfor grunnlinjene, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2.

<sup>137</sup> Se Ot.prp. nr. 33 s. 107.

<sup>138</sup> Forutsetningen for at spørsmålet blir aktuelt er at saken har vernetting ved norske domstoler. De nåværende vernettingsreglene gir en ganske vid adgang til å reise erstatningssøksmål for forurensningsskader for norske domstoler i de tilfeller det vil være berettiget å få norske domstolars avgjørelse i saken, jf. blant annet tvistemålsloven kapittel 2. Se Helge J. Thue, "Norsk internasjonal obligasjonsrett: Erstatning utenfor kontraktsforhold", *Institutt for privatretts stensilserie nr. 111*, 1986, for en kort gjennomgang av hovedreglene.

<sup>139</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 107.

landets egne rettssubjekter. Art. 3 andre ledd slår videre fast at miljøskader kan kreves erstattet etter reglene i virksomhetslandet dersom disse er mer fordelaktige for skadelidte. For erstatningssaker innebærer art. 3 at skadelidte har samme prosessuelle adgang til å anlegge sak og samme materielle rett som etter virksomhetslandets erstatningsregler.<sup>140</sup> Denne søksmålsadgangen for skadelidte gjenspeiler konvensjonens hovedprinsipp – at miljøvirkninger skal behandles på samme måte enten virkningene inntre i eget land eller i en annen kontraherende stat.

Passussen «ellers gjeldende lovvalsregler» sikter for det andre til norsk internasjonal privatrett. Det internasjonale privatrettens lovvalsregler bestemmer hvilken stats rettsregler som skal anvendes i rettsforhold med flernasjonale elementer. Hver stat er i utgangspunktet autonom når det gjelder justeringen av lovvalsreglene, hvilket kan medføre tilfeller hvor samme forhold blir behandlet etter ulike regler avhengig av i hvilken stat saken kommer for domstolene.

Det finnes ikke noen generell norsk lovbestemmelse om hvilket lands rett som skal legges til grunn for en erstatningstvist med internasjonalt tilsnitt. Bortsett fra enkelte spesialbestemmelser, må lovvalgsspørsmålet avgjøres ut fra ulovfestede prinsipper i norsk internasjonal privatrett.<sup>141</sup> En slik spesialbestemmelse er inntatt i forurensningslovens § 54 tredje ledd som sier at skadelidte kan kreve at spørsmålet om erstatning for forurensningsskade skal «avgjøres etter bestemmelsene i den stat hvor det forurensende handling eller virksomhet fant sted».

Det som er skrevet over i anledning forurensningslovens stedlige anvendelsesområde gjelder erstatning for forurensningsskade, med andre ord erstatning for skade eller ulempe som allerede har oppstått. For så vidt gjelder erstatning for tiltak mot forurensning bestemmer § 54 tredje ledd at det er tilstrekkelig at skaden kan «inntre på et område som kapitlet omfatter» for at lovens regler skal få anvendelse.<sup>142</sup> Det er således ikke noe vilkår at tiltakene er satt i verk innenfor norske områder så lenge formålet med tiltakene har vært å begrense skade som kan inntre i områder som omfattes av kapitlet.

Ved transport av CO<sub>2</sub> med *skip* fra fangsstedet til injeksjonsstedet vil forurensningsloven få anvendelse innenfor det stedlige anvendelsesområde som er skissert over. De vanlige sjørettslige erstatningsansvarsreglene vil som utgangspunkt ha forrang, men forurensningsloven kapittel 8 gjør viktige unntak fra dette utgangspunktet.<sup>143</sup> Det fremgår av forurensningsloven § 53 fjerde ledd at kapittel 8 får anvendelse ved forurensning fra skip, med mindre

---

<sup>140</sup> Carl August Fleischer, "Nordisk miljøvernkonvensjon", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 1976 s. 99.

<sup>141</sup> Når skadevirkningen inntre i et annet land enn virksomhetslandet, er det både i norsk og i de fleste andre staters interlegale rett antatt at det er muligheter for at skadelidte kan velge mellom handlingsstedets og virkningsstedets lov. Foreligger det andre tilknytningsmomenter har norske domstoler også anvendt den individualiserende metode, den såkalte Irma-Mignon-formelen, jf. Rt 1923 II s. 58. Etter denne metoden legger man hovedvekten på hvilket lands rettssystem som det aktuelle rettsforholdet har sin sterkeste og mest naturlige tilknytning til, se Ot.prp. nr. 33 s. 26.

<sup>142</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 107.

<sup>143</sup> Se Thor Falkanger, Hans Jacob Bull, *Innføring i sjørett*, 6. utgave, Oslo 2004 s. 187.



ansvarsspørsmålet er særskilt regulert i annen lovgivning, sml. første ledd. Sjøloven har særlige regler om miljøansvar for forurensningsskader på grunn av oljesøl, men har ikke særlige bestemmelser for andre typer forurensningsskade. Innenfor lovens stedlige virkeområde vil den som driver virksomhet som volder forurensningsskade, det vil i sjøfartssammenheng normalt si rederen, derfor ha et objektivt ansvar for CO<sub>2</sub>-utslipp som volder skade, i medhold av forurensningsloven. Forurensningsloven kapittel 8 bygger på at ansvaret etter kapitlet skal være ubegrenset. For ansvar knyttet til skip gjelder imidlertid reservasjonen i § 53 første ledd: De særskilte begrensningsreglene i sjøloven kapittel 9 vil komme inn. Ansvarssubjekter som etter sjøloven § 171 har rett til globalbegrensning, vil dermed kunne begrense det forurensningsansvar de har pådratt seg etter kapittel 8.<sup>144</sup>

Oppsummeringsvis er det etter dette klart at forurensningsloven kapittel 8 er relevant for *alle utslipp* fra en CO<sub>2</sub>-kjede som fører til forurensningsskade innenfor den norske økonomiske sonen. For forurensning som volder skade utenfor dette området, er spørsmålet om lovens anvendelse noe mer uklart. Lovens anvendelse vil i slike tilfeller avhenge av løsningen i gjeldende lovvalgsregler. Ved transport av CO<sub>2</sub> med *skip eller rør* får loven anvendelse innenfor det virkeområdet som følger av kapitlet for øvrig. Men ved transport med skip vil sjølovens regler om globalbegrensning gjelde selv om erstatningsansvaret følger av forurensningsloven kapittel 8.

#### 5.1.2.2 Ansvarsreglenes utforming

Forurensningsloven § 55 første ledd slår fast prinsippet om et generelt objektivt ansvar for forurensningsskader.<sup>145</sup> Det objektive ansvarsgrunnlaget er i lovteksten formulert som et ansvar «uten hensyn til egen skyld».

I kapittel 8 brukes begrepet «forurensningsskade» som avgrensningskriterium for hvilke miljøpåvirkninger som kan søkes erstattet etter kapitlets regler, se § 53 andre ledd. Bestemmelsen viser til begrepet «forurensning» i § 6, og lovens forarbeider presiserer at det er det alminnelige forurensningsbegrepet som i utgangspunktet er avgjørende for når man har med en forurensningsskade å gjøre.<sup>146</sup> Det legges derfor til grunn at vilkåret «forurensningsskade» i utgangspunktet er oppfylt når en miljøpåvirkning er til skade eller ulempe for miljøet.

---

<sup>144</sup> Se Falkanger/Bull s. 188.

<sup>145</sup> Det vil i noen tilfeller være grunnlag for fritak eller modifikasjon av det objektive ansvaret på grunn av uavvendelige naturbegivenheter, krig m.v., se kapittel 5.3 om årsakssammenheng.

<sup>146</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 105.

Dersom forurensningen som volder skade er *tillatt* i medhold av en tillatelse, modifiseres det objektive ansvaret.<sup>147</sup> I slike tilfeller følger det av § 56 at forurensningen må overstige en tålegrense før ansvaret aktualiserer seg, selv om forurensningen har krenket en erstatningsrettslig vernet interesse. At forurensningen er til skade eller ulempe er således bare en nødvendig betingelse, men ikke tilstrekkelig til at erstatningsansvar skal inntre. Videre er det slik at dersom tålegrensen er overskredet, skal det i erstatningsutmålingen gjøres fradrag for den forurensningen som ligger innenfor tålegrensen.

Kapittel 8 får bare anvendelse så fremt ansvarsspørsmålet ikke er regulert i annen lovgivning eller kontrakt, jf. forurensningsloven § 53 første ledd. Bestemmelsen fungerer som en forrangsbestemmelse der to regelsett er relevante for samme skade.

I forhold til spørsmålet om en kontrakt skal ha forrang, er poenget at reglene for vedkommende kontraktsforhold skal gjelde i stedet for forurensningslovens regler. Forarbeidene nevner særlig avtaler i transportforhold mellom transportøren og passasjeren eller den som sender gods.<sup>148</sup> For så vidt vil dette også kunne være et spørsmål om forholdet mellom kapittel 8 og særlovgivningen. Uttrykket «i kontrakt» kan også sikte til det forhold at parter inngår en særlig avtale om hvordan erstatningsspørsmål knyttet til forurensningsskade skal løses. Slike avtaler kan imidlertid bare gjelde mellom kontraktspartene. Man kan ikke fraskrive seg ansvar i forhold til skadelidte som ikke er part i avtalen.

Forrangsbestemmelsen er av sentral betydning for forholdet mellom ansvarsgrunnlagene som følger av forurensningsloven og petroleumsloven. For CO<sub>2</sub>-kjeder som reguleres av petroleumsloven, vil ansvarsreglene i denne loven gjelde så langt de regulerer forholdet.<sup>149</sup> Følgelig vil ansvarsgrunnlaget følge av petroleumsloven dersom forurensningsskaden omfattes av kapittel 7 eller 8 i denne loven.

Et viktig spørsmål blir om forurensningsloven får anvendelse for forhold som ikke dekkes av petroleumsloven. Det uttales i Ot.prp. nr. 33 (1988-89) på s. 101 at forurensningslovens regler ikke kommer til anvendelse «i forhold til disse [petroleumslovens] regler, ettersom disse regulerer så vel ansvarsgrunnlag, ansvarssubjekt, oppgjørsmåte osv...».<sup>150</sup> Det må imidlertid antas at denne uttalelsen kun referer til spørsmål som *faktisk er regulert* i petroleumsloven. Dette fremgår blant annet av Ot.prp. nr. 33 (1988-89) på s. 23, hvor det sies at de alminnelige bestemmelser i forurensningsloven om erstatning for forurensningsskade bør gjelde selv om det blir gitt spesialregler

---

<sup>147</sup> Se kapittel 4.1.3 om tillatelse til å forurense.

<sup>148</sup> NOU 1982: 19 s. 249 og kapittel VI 22.

<sup>149</sup> Se kapittel 4.2 om hvilke CO<sub>2</sub>-kjeder som omfattes av petroleumsloven.

<sup>150</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 100.

på dette området, «dog slik at forurensningslovens erstatningsregler står tilbake for tilsvarende regler i særlovgivningen».<sup>151</sup> Bugge sier følgende på s. 263 (i petit):

«For typer av forurensningsskade og skadelidte interesser som ikke dekkes av reglene i petroleumsloven, og i andre spørsmål som ikke kan anses for uttømmende regulert, må det antas at forurl. kap. 8 kommer til anvendelse.»

Forarbeidene til erstatningskapitlene i petroleumsloven forutsetter da også at de alminnelige reglene i forurensningsloven vil supplere lovens regler.<sup>152</sup> Det legges derfor til grunn at forurensningsloven kapittel 8 supplerer reglene i petroleumsloven, ved skader på grunn av andre typer forurensning enn forurensning av petroleum, for andre grupper enn norske fiskere.<sup>153</sup>

Et særlig spørsmål er om tålegrensen i forurensningsloven kapittel 8 også skal gjelde for erstatningsreglene i petroleumsloven. I NOU 1982: 19 om forurensningsloven kapittel 8 er det på s. 252 uttalt at det vil gjelde en «skreven tålegrense» for forurensningsskade som går inn under petroleumsloven. Uttalelsen er imidlertid ikke gjentatt i den etterfølgende odelstingsproposisjonen, men heller ikke motsagt.<sup>154</sup> Jeg kan ikke se at spørsmålet om tålegrense er behandlet i forarbeidene til petroleumsloven kapittel 7 og 8.<sup>155</sup>

### 5.1.3 Petroleumsloven

#### 5.1.3.1 Innledning

Petroleumsloven er primært en konsesjonslov som regulerer forholdet mellom staten og selskapene som har tillatelse til petroleumsvirksomhet (rettighetshaverne). Men loven regulerer også andre relasjoner i petroleumsvirksomheten, herunder forholdet mellom rettighetshaverne og tredjemenn som lider skade som følge av virksomheten. Det dreier seg altså om erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold, og lovens kapittel 5, 7 og 8 inneholder regler om erstatning på grunn av skadeforvoldelse.

Petroleumsloven kapittel 7 gjelder forurensningsskade som skyldes utslipp eller utstrømming av *petroleum*, mens kapittel 8 gjelder *andre typer* forurens-

---

<sup>151</sup> Se også NOU 1982: 19 s. 44.

<sup>152</sup> NOU 1981: 33 s. 18.

<sup>153</sup> Se også Bugge s. 264.

<sup>154</sup> Bugge argumenterer på s. 264 for at rettsstillingen er uklar. Dersom tålegrensen gjelder for ansvarsreglene i petroleumsloven, innebærer det en svekkelse av skadelidtes stilling.

<sup>155</sup> I NOU 1986: 6 s. 95 behandles spørsmålet om tålegrense i tilknytning til beslagleggelse av fiskefelt, men ikke i forhold til forurensning.

ning som rammer norske fiskere.<sup>156</sup> I kapittel 3.7 har jeg under tvil fastslått at CO<sub>2</sub> ikke omfattes av petroleumsbegrepet. Med en slik konklusjon kommer altså ikke petroleumsloven kapittel 7 til anvendelse, men for ordens skyld vil jeg uansett behandle kapittel 7 med tanke på mulige CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden.

I det følgende behandles virkeområdet til kapittel 7 og 8 i 5.1.3.2, mens det i kapittel 5.1.3.3 blir redegjort kort for ansvarsreglenes utforming.

Petroleumsloven kapittel 5 inneholder regler om avslutning av petroleumsvirksomheten, herunder en ansvarsregel i § 5-4 om ansvar for etterlatte innretninger. Spørsmålet om denne bestemmelsen gjelder ved forurensningsskade som skyldes utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden behandles i kapittel 5.1.3.4.

### 5.1.3.2 Virkeområdet til kapittel 7 og 8

Det stedlige virkeområdet til kapittel 7 følger av § 7-2, jf. § 1-4 fjerde ledd. Paragraf 7-2 første ledd bestemmer at kapitlet gjelder «erstatningsansvar for forurensningsskade fra innretning når skaden inntreffer i riket eller innenfor kontinentalsokkelens yttergrenser». I likhet med lovens alminnelige regel er virkeområdet ikke geografisk avgrenset innenfor områder underlagt norsk jurisdiksjon, men knyttet opp mot funksjonen «petroleumsvirksomhet». Hvorvidt CO<sub>2</sub>-kjedens ulike elementer skal regnes som petroleumsvirksomhet er det redegjort for i punkt 3.2.2.

Innenfor de rammene som følger av folkeretten og overenskomster med fremmede stater, vil forurensning fra all petroleumsvirksomhet være omfattet av loven når skaden inntreffer i riket eller innenfor kontinentalsokkelens yttergrenser. Under disse forutsetningene er det således skadestedet som er avgjørende for om loven kommer til anvendelse på det aktuelle skadetilfellet.

På noen områder utvides det stedlige virkeområdet til erstatningsreglene i kapittel 7, sammenlignet med lovens alminnelige regel. For det første utvides lovens stedlige virkeområde i forhold til tiltak som iverksettes for å avverge eller begrense forurensningsskade som kan inntreffe i riket eller innenfor kontinentalsokkelens yttergrenser, jf. § 7-2 første ledd siste punktum. I slike tilfeller gjelder loven også i tilgrensende havområder.<sup>157</sup> Bestemmelsen kan få aktualitet i tilfeller hvor en CO<sub>2</sub>-kjede etableres dels på norsk side og dels på en annen stats side av kontinentalsokkelen. Videre gjelder ansvarsgrunnlaget i

---

<sup>156</sup> Saklig gjelder kapittel 7 bare for forurensning fra innretning, slik dette er definert i § 1-6 bokstav d. Men «innretning» skal i kapittel 7 også omfatte «brønnen», se § 7-1 første ledd. Det må derfor antas at kapittel 7 ikke gjelder andre utslipp fra reservoaret enn de som skjer gjennom petroleumsbrønnen.

<sup>157</sup> Se Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 71, hvor det presiseres at «tilgrensende havområder» ikke bare omfatter havområdene til de stater som har felles delelinje med den norske kontinentalsokkel, men også andre deler av Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet.

kapittel 7 også når skaden inntreffer på land- eller sjøterritorium tilhørende stat som har tiltrådt Miljøvernkonvensjonen av 19. februar 1974, jf. § 7-2 andre ledd.<sup>158</sup>

I motsetning til kapittel 7 har kapittel 8 ingen særskilte regler om det stedlige virkeområdet, jf. § 8-1 siste ledd.<sup>159</sup> Det stedlige virkeområde til kapittel 8 følger dermed av lovens alminnelige regel i § 1-4. Det følger av denne bestemmelsen at loven gjelder for petroleumsvirksomhet på områder underlagt norsk jurisdiksjon, uten hensyn til hvor virksomheten foregår.<sup>160</sup>

### 5.1.3.3 Ansvarsreglene i petroleumsløven kapittel 7 og 8

Begge kapitlene statuerer et ansvar for forurensningsskade uten hensyn til egen skyld, altså et objektivt forurensningsansvar, se §§ 7-3 og 8-3. Fra dette utgangspunktet følger det et lovbestemt unntak for force majeure-liknende omstendigheter, som har bidratt til skaden eller skadens omfang, se § 7-3 tredje ledd. Unntaksbestemmelsen i § 7-3 tredje ledd gjelder også for ansvarsgrunnlaget i kapittel 8.<sup>161</sup> Paragraf 7-3 tredje ledd blir nærmere behandlet i kapittel 5.3 om årsakssammenheng.

Mens erstatningsreglene i kapittel 7 gjelder mellom rettighetshaver og skadelidte tredjemenn generelt, gjelder kapittel 8 bare i forholdet mellom rettighetshaver og norske fiskere. De særlige reglene om erstatning til norske fiskere nødvendiggjør en nærmere behandling av kapittel 8.

Petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen har skapt atskillige problemer for fiskerinæringen. Dels har virksomheten medført at fiskerne helt eller delvis har måttet gi opp tidligere fiskefelt, dels er de blitt påført skade på og tap av redskap.<sup>162</sup> Petroleumsvirksomhetens innvirkning på fiskernes næringsgrunnlag har fra tidlig på 1980-tallet i noen utstrekning vært forsøkt løst gjennom erstatningsrettslige særordninger, fordi de alminnelige erstatningsreglene ikke har vært ansett tilstrekkelige til å ivareta problemene.<sup>163</sup> Reglene om erstatning til norske fiskere ble tatt inn i den gamle petroleumsløven i 1989.<sup>164</sup>

---

<sup>158</sup> Se om Miljøvernkonvensjonen i kapittel 5.1.2.1.

<sup>159</sup> Se NOU 1986: 6 s. 114-115 og Ot.prp. nr. 25 (1988-89) s. 43.

<sup>160</sup> Paragraf § 1-4 er behandlet i kapittel 4.2.2.1.

<sup>161</sup> Se NOU 1986: 6 s. 107.

<sup>162</sup> Se nærmere om problemene i forholdet mellom petroleumsvirksomheten og fiskerinæringen i NOU 1978: 24; St.mld. nr. 57 (1978-79), del B; Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 116-117; og Carl August Fleischer, *Petroleumsrett*, Oslo 1983 s. 571-591.

<sup>163</sup> Se Hans Jacob Bull, "Erstatningsansvar i petroleumsvirksomheten", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 1986 s. 122.

<sup>164</sup> Se Lov 9. juli 1989 nr. 35.

Reglene i kapittel 8 gjelder bare i saker hvor skadelidte er norske fiskere. Med dette menes personer registrert i fiskermanntallet og eiere av fartøy innført i registeret over merkepliktige norske fiskefarkoster, jf. § 8-1 fjerde ledd.<sup>165</sup>

De begivenheter som aktualiserer erstatning i medhold av kapittel 8 kan inndeles i tre kategorier; (1) beslagleggelse av fiskefelt, (2) forurensning og avfall, og (3) innretning m.v. som volder skade.<sup>166</sup> Forurensningsbegrepet i kapittel 8 er i utgangspunktet identisk med forurensningsbegrepet i forurensningsloven, jf. § 8-1 tredje ledd.<sup>167</sup> Kapittel 8 gjelder imidlertid ikke dersom skaden er voldt som følge av utslipp eller utstrømming av petroleum, som reguleres i kapittel 7, jf. § 8-1 andre ledd.<sup>168</sup>

Da erstatningsreglene som følger av kapittel 8 ble tatt inn i petroleumsloven ble fiskernes *materielle rettsstilling* vesentlig forbedret. Den tradisjonelle erstatningsretten ga et dårlig vern for utøvelse av allemannsretter.<sup>169</sup> Samme året trådte imidlertid også erstatningsreglene i forurensningsloven kapittel 8 i kraft. Sammenlignet med reglene i forurensningsloven, utgjør ikke reglene i petroleumsloven noen stor forskjell for erstatningsspørsmålets materielle sider. Med unntak av særbestemmelsen om solidaransvar i § 8-4, er det eksempelvis ikke lempet på kravet til årsakssammenheng.<sup>170</sup>

På den annen side forbedrer reglene i petroleumsloven kapittel 8 skadelidtes *prosessuelle rettsstilling*. Det følger av § 8-6 at krav som fremmes i medhold av kapitlet behandles av en nemnd, slik at avgjørelsesprosessen i forbindelse med

---

<sup>165</sup> For en nærmere redegjørelse av begrepet «norske fiskere», se NOU 1986: 6 s. 113 flg.

<sup>166</sup> Andre spørsmål omkring kapittel 8 er behandlet hos Ulf Hammer, "Kollisjon mellom undervannsrobot og fisketrål. En studie fra et erstatningsmessig grenseland", *Marius nr.* 320, 2004 s. 1 (på s. 9).

<sup>167</sup> Det er gjort enkelte innskrenkninger i forhold til forurensningslovens forurensningsbegrep. For det første gjelder ikke forurensningsloven § 6 første ledd nr. 3 og 4. For det andre gjelder ikke loven for redusert fiske som skyldes avfall på havbunnen, jf. Ot.prp. nr. 25 (1988-89) s. 23-33. Disse begrensningene har ingen betydning for oppgavens spørsmål. CO<sub>2</sub>-utslipp til hav eller luft, regnes som forurensning i medhold av forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1 og andre ledd.

<sup>168</sup> Fiskere har også rett til erstatning i medhold av kapittel 7, ved redusert fiske som følge av utslipp eller utstrømming av petroleum, se § 7-1 første ledd siste punktum. I motsetning til hva som er tilfellet i kapittel 8, er kapittel 7 *ikke* begrenset til å gjelde norske fiskere. De særlige regler som gjelder ved behandling av erstatningsspørsmål og fastsettelse av tap ved anvendelse av kapittel 8 gjelder imidlertid ikke for kapittel 7, se NOU 1986: 6 s. 106-107. Den eneste fordelen skadelidte fiskere har i petroleumsloven kapittel 7 sammenlignet med forurensningsloven kapittel 8 må derfor være ansvarskanaliseringen og det klart definerte ansvarssubjektet som følger av petroleumslovgivningen.

<sup>169</sup> NOU 1986: 6 s. 49. For en gjennomgang av eldre rettspraksis, se nærmere hos Erik Bryn, "Allmennhetens rettsstilling ved naturinngrep", *Advokatforeningens småskriftserie nr.* 32 "Naturinngrep – rettsstilling og erstatningsansvar", 1977 s. 81-103.

<sup>170</sup> Se NOU 1986: 6 s. 104. Kravet til årsakssammenheng og bevisregelen i § 8-4 behandles i kapittel 5.3.

erstatningskravet i første omgang forenkles, sammenlignet med ordinær domstolsbehandling. Nemndens avgjørelse kan påklages til en klagenemnd, og denne avgjørelsen kan igjen bringes inn for domstolene. Utfyllende regler om nemndens behandling av erstatningskrav er gitt i forskrift.<sup>171</sup>

#### 5.1.3.4 Forholdet til reglene om avslutning av petroleumsvirksomhet

Problemstillingen her er om reglene i petroleumsloven kapittel 5 har betydning for ansvaret for forurensningsskade som skyldes utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede.

Petroleumsloven kapittel 5 inneholder bestemmelser om avslutningsplan, disponering av innretninger og ansvar for innretninger etter at virksomheten er avsluttet. Paragraf 5-4 fastslår at rettighetshaver eller eier er ansvarlig for forsettlig eller uaktsom skade eller ulempe som skyldes etterlatte innretninger, se andre ledd. Ansvarsregelen gjelder innretninger som er etterlatt på grunnlag av et disponeringsvedtak fattet av petroleumsmyndighetene.

Spørsmålet som oppstår er hvorvidt § 5-4 andre ledd er relevant ved CO<sub>2</sub>-utslipp fra geologiske formasjoner under havbunnen. Etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet er lageret den eneste potensielle kilden for CO<sub>2</sub>-utslipp.

Ansvaret som følger av § 5-4 andre ledd gjelder etterlatte innretninger. «Innretning» er definert i § 1-6 bokstav d:

«innretning, installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet, likevel ikke forsynings- og hjelpefartøy eller skip som transporterer petroleum i bulk. Innretning omfatter også rørledning og kabel når ikke annet er bestemt.»

Når CO<sub>2</sub> er endelig lagret under havbunnen, vil lageret bestå av den geologiske formasjonen med innhold og omkringliggende berglag, samt det som er brukt til å sikre/plugge brønnen. Eventuelt vil man ha gjort andre utbedringer og foranstaltninger for å forebygge lekkasjer fra lageret.

Den geologiske formasjonen og de omkringliggende berglag faller klart utenfor uttrykket «innretning».<sup>172</sup> Et minstekrav til at noe skal regnes som en «innretning», må være at det dreier seg om en gjenstand for bruk til aktiviteter som inngår i petroleumsvirksomheten.

For gjenstander som brukes til å sikre reservoaret, herunder brønnen, er det mer tvilsomt om disse omfattes av uttrykket «innretning». Etter en naturlig språklig forståelse er det nærliggende å anta at slike gjenstander faller inn under uttrykkene «anlegg» og «annet utstyr til bruk for petroleumsvirksomhet».

<sup>171</sup> Forskrift 27. juli 1990 nr. 628 til petroleumsloven kapittel VI om erstatning til fiskere.

<sup>172</sup> Se NOU 1993: 25 på s. 26 hvor det presiserer at reservoaret ikke omfattes av uttrykket «innretning».

virksomhet». Det fremgår imidlertid ikke klart av forarbeidene til kapittel 5 om slike gjenstander omfattes av avslutningsreglene.<sup>173</sup>

Lovens system og formål trekker i retning av at denne type gjenstander ikke omfattes av reglene i kapittel 5. Formålet med kapittel 5 er å treffe vedtak om hvordan innretninger som er brukt i petroleumsvirksomheten skal disponeres etter at virksomheten er avsluttet eller bruken av innretningen endelig opphører. Grunnlaget for et slikt vedtak er avslutningsplanen som rettighetshaver plikter å fremlegge i medhold av § 5-1. I den forbindelse fremgår det av forarbeidene at avslutningsplanen gjelder innretninger for utvinning, transport og utnyttelse av petroleum.<sup>174</sup> Det gjennomgående bruksområde for de innretninger som omtales i forarbeidene er aktiviteter som inngår i virksomhetens operative fase, herunder stigerørsplattformer, brønnhodeplattformer og undervannsinstallasjoner. Kapitlets formål er å skape forutberegnelighet for aktørene med henblikk på disponeringen av slike installasjoner, som etter at den operative fasen er avsluttet ikke lenger vil ha noen nødvendig funksjon ved det aktuelle feltet eller den aktuelle brønn. Petroleumsmyndighetenes vedtak har til hensikt å avgjøre hvorvidt disse innretningene skal fjernes, benyttes videre i et annet område eller etterlates. På denne måten er det mulig å tilstrebe en mer effektiv utnyttelse av innretningene som brukes i petroleumsvirksomheten. Kapitlets formål tilsier dermed at det oppstår et skille mellom gjenstander som brukes i den operative fase til uvinning, transport og utnyttelse av petroleum, og gjenstander som brukes til å sikre den geologiske formasjonen og plugge brønnen. Sistnevnte gruppe av gjenstander vil fortsatt ha en nødvendig funksjon ved det aktuelle felt eller den aktuelle brønn etter at den operative fasen avsluttes.

Kapitlets system trekker også i retning av at slike gjenstander ikke omfattes av avslutningsreglene. Loven presiserer i § 5-1 første ledd at avslutningsplan skal fremlegges når bruken av en innretning endelig opphører. Avslutningsplanen utgjør som nevnt grunnlaget for disponeringsvedtaket. Samtidig fremgår det av forarbeidene at nedstengning av brønner ikke utløser krav om fremleggelse av avslutningsplan.<sup>175</sup> Nedstengning av brønner innebærer nødvendigvis også sikring av brønnen i henhold til kravene i aktivitetsforskriften § 79.<sup>176</sup> Sammenhengen mellom § 5-1 og forarbeidenes merknad tilsier at det ikke skal utarbeides avslutningsplan eller disponeres over

---

<sup>173</sup> NOU 1993: 25 s. 17.

<sup>174</sup> NOU 1993: 25 s. 17.

<sup>175</sup> NOU 1993: 25 s. 37.

<sup>176</sup> Forskrift 3. september 2001 nr. 1157.



gjenstander som brukes til denne aktiviteten, selv om bruken av gjenstandene endelig opphører.

Etter dette fremgår det av lovens formål og system at det ikke skal treffes vedtak om disponering av gjenstander som brukes til å sikre brønnen eller som på annen måte brukes til å forebygge lekkasjer fra en geologisk formasjon. Konklusjonen blir at ansvarsregelen i petroleumsloven § 5-4 om ansvar for innretninger som på grunnlag av et vedtak er etterlatt, ikke får anvendelse ved utslipp fra lagerelementet i CO<sub>2</sub>-kjeden.<sup>177</sup>

#### 5.1.4 Alternative ansvarsgrunnlag

Naboloven har regler om erstatning i naboforhold, se lovens § 9 jf. §§ 2-5.<sup>178</sup> Ansvarsgrunnlaget i naboloven kan være relevant for forurensning som skjer i tilknytning til produksjons- og fangstelementet, dersom CO<sub>2</sub>-kjeden har sitt utgangspunkt i slike anlegg på land.

Forholdet mellom nabolovens og forurensningslovens regler om erstatning for forurensningsskade har betydning på to måter. For det første gjelder de i utgangspunktet parallelt i naboforhold. Rent praktisk betyr det at erstatning kan kreves både etter naboloven og forurensningsloven.

Da man utformet ansvarsgrunnlaget i forurensningsloven kapittel 8, var formålet å samle alle erstatningsregler for forurensningsskade i en lov og på denne måten skape et enhetlig regelverk. Samtidig var det viktig å opprettholde skadelidtes stilling i tilfelle forurensningslovens regler skulle føre til et dårligere vern sammenlignet med det som gjaldt før loven trådte i kraft. Det fremgår av forarbeidene at siden forurensningsloven kapittel 8 ikke innskrenker det ansvaret som følger av annen lovgivning, vil skadelidte ha det alternative valget å påberope seg reglene i eksempelvis naboloven.<sup>179</sup> Videre uttales det om forholdet mellom naboloven og forurensningsloven:

«I og med at kapittel 8 ikke gir noe dårligere vern enn granneloven, vil det ikke være noe å tjene på å påberope seg erstatningsreglene i granneloven. For så vidt gjelder forurensning vil også reglene i granneloven bli supplert med reglene i kapittel 8 på punkter granneloven ikke har tilsvarende regler.»<sup>180</sup>

<sup>177</sup> Se også Geir Evenshaug, "Avslutningsfasen i petroleumsvirksomheten", *Marius nr. 245*, Oslo 1999 s. 8. Evenshaug konkluderer med at selve brønnen omfattes av uttrykket innretning, og forankrer dette i uttrykkene «anlegg» og «utstyr» i legaldefinisjonen. Evenshaug fremholder videre at kapittel 5 er relevant ved utslipp gjennom brønnen som stammer fra reservoaret, men konkluderer med at kapitlet ikke gjelder ved siden av kapittel 7 og 8 i forhold til forurensningsskade.

<sup>178</sup> Lov 16. juni 1961 nr. 15. Frem til forurensningsloven trådte i kraft i 1989 måtte erstatning for forurensningsskade i mange tilfeller vurderes med grunnlag i denne loven.

<sup>179</sup> NOU 1982: 19 s. 249.

<sup>180</sup> Ibid.

Etter dette er det klart at skadelidtes stilling vil være like godt vernet i forurensningsloven som i naboloven.

Den andre erstatningsrettslige betydningen naboloven har i forurensningstilfeller, fremgår av forurensningsloven § 56 andre ledd. Bestemmelsen gjelder for det tilfelle at tillatt forurensning ikke i seg selv overskrider en tålegrensen, men hvor forurensningen sammen med andre former for skade eller ulempe bidrar til at tålegrensen er overtrådt. For slike tilfeller vil naboloven ha selvstendig betydning for erstatningsspørsmål i naboforhold.

Et annet ansvarsgrunnlag som kan være relevant ved forurensningsskade er det ulovfestede objektive ansvaret. Dette ansvarsgrunnlaget er antatt å gjelde for visse former for forurensningsskade.<sup>181</sup> Det ulovfestede ansvaret vil først og fremst aktualisere seg dersom de lovfestede grunnlagene ikke skulle få anvendelse for skader forårsaket av utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Det må forutsettes at forurensningsloven kapittel 8, som gjelder forurensningsskade generelt, medfører at det ulovfestede ansvaret får liten betydning i forurensningstilfeller.

### **5.1.5 Oppsummering av relevante ansvarsregler på de ulike trinn av CO<sub>2</sub>-kjeden**

Av drøftelsene i dette kapitlet fremgår det et hovedskille mellom de tilfeller som reguleres i forurensningsloven og de som reguleres i petroleumsloven.

Det sentrale ansvarsgrunnlaget er forurensningsloven kapittel 8. Dette ansvarsgrunnlaget dekker alle forurensningsskader som måtte oppstå fra hele CO<sub>2</sub>-kjeden. Forurensningsloven gjelder på det norske landterritoriet og for utslipp som inntreffer i Norges økonomiske sone. Da den norske kontinental-sokkelen ligger innenfor den økonomiske sonens ytterpunkter, vil loven være relevant for alle elementene i CO<sub>2</sub>-kjeden som er underlagt norsk jurisdiksjon.

Det er videre fastslått at forurensningslovens regler må vike dersom forholdet er regulert i særskilt lovgivning eller kontrakt, jf. forrangsbestemmelsen i § 53 første ledd. Dette innebærer at petroleumslovens erstatningsregler går foran i de tilfeller CO<sub>2</sub>-kjeden reguleres av loven og erstatningsreglene får anvendelse. Jeg har konkludert med at CO<sub>2</sub> ikke faller inn under lovens definisjon av petroleum. Petroleumsloven kapittel 7 om forurensningsskade på grunn av utslipp eller utstrømming av petroleum er dermed ikke relevant ved forurensningsskade på grunn av CO<sub>2</sub>-utslipp. De særlige reglene i kapittel 8 om erstatning til norske fiskere vil imidlertid gjelde.

---

<sup>181</sup> I NOU 1982: 19 på s. 23 drøftes det hvorvidt det ulovfestede objektive ansvaret kan få anvendelse for forurensningsskade. Utvalget slår fast at for en del tilfeller av forurensningsskade – særlig der det er snakk om akutt forurensning – vil det ulovfestede ansvaret kunne være anvendelig. Se generelt om det ulovfestede objektive ansvaret hos Nils Nygaard, *Skade og ansvar*, 5. utgave, Bergen 2000 s. 257 flg.

Sammenfatningsvis innebærer dette at forurensningsloven kapittel 8 vil gjelde for all forurensningsskade fra CO<sub>2</sub>-kjeden, med unntak av de situasjonene som dekkes av petroleumsloven kapittel 8.

Det objektive ansvaret som følger av henholdsvis naboloven og av ulovfestede rett har også blitt vurdert. Naboloven er relevant ved utslipp av CO<sub>2</sub> fra landbaserte produksjonskilder. Reglene i naboloven gir imidlertid ikke skadelidte noe bedre vern enn forurensningslovens bestemmelser. Når det gjelder det ulovfestede objektive ansvaret, må det antas at det ikke er behov for et slikt ansvarsgrunnlag, da reglene som følger av eksisterende lovgivning dekker de tilfeller av forurensningsskade som måtte oppstå. I den grad lovgivningen ikke dekker et bestemt tilfelle, vil det ulovfestede ansvaret bli aktuelt.

## 5.2 Erstatningsrettslig vernede interesser

### 5.2.1 Problemstilling

Som vist i kapittel 2.2 kan CO<sub>2</sub>, dersom store mengder slippes ut i havet, føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton, som er grunnlaget for næringskjeden i havmiljøet. CO<sub>2</sub>-utslipp kan, dersom det tilføres havmiljøet i store mengder, også føre til fiskedød. Spørsmålet blir i hvilken grad de *interesser som skades* ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede er *erstatningsrettslig vernet*.

Erstatningsrettslig vernede interesser kan noe forenklet deles i gruppene *økonomisk tap* og *ikke-økonomisk tap*.<sup>182</sup> Økonomisk tap er et grunnleggende vilkår for rett til erstatning, med mindre annet følger av lov eller avtale. Dette innebærer at de ikke-økonomiske konsekvensene av en forurensningsskade som hovedregel ikke kompenseres fullt ut. De ikke-økonomiske konsekvensene er bare erstatningsberettiget der dette fremgår særskilt av lov eller avtale.

Den som rammes av en forurensningsskade skal som hovedregel kompenseres fullt ut for det økonomiske tap som oppstår i tilknytning til skaden. Ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede kan det økonomiske tapet bestå i at forurensningsskaden krenker en *eksklusiv rett*, eller ved krenkelse av såkalte *allmannsretter*.

Videre kan det økonomiske tapet knytte seg til *tiltak* som iverksettes mot forurensning. Tiltakene kan rette seg både mot det å forhindre at forurensning inntreffer, og det å minske eller avbøte virkningene av forurensning som allerede

---

<sup>182</sup> Se nærmere hos Endre Stavang, "Det erstatningsrettslige skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk tap", *Tidsskrift for erstatningsrett*, 2006 nr. 3 s. 163-193.

har inntrådt. I denne forbindelse aktualiseres *erstatning for skade på interesser som ikke medfører noe økonomisk tap*. Tiltak som treffes for å avverge m.v. skade på slike interesser, kan i en viss utstrekning erstattes.

I det følgende behandles *økonomisk tap* i kapittel 5.2.2, med underpunktene *eksklusive rettigheter, allemannsrett i næring og tiltak mot forurensning*. I kapittel 5.2.3 behandles det erstatningsrettslige *vern av ikke-økonomiske interesser*, med underpunktene *allemannsrett utenfor næring og økologisk skade*.

## **5.2.2 Økonomisk tap**

### **5.2.2.1 Eksklusive rettigheter**

Forurensningsskade som krenker eksklusive rettigheter på en måte som fører til et økonomisk tap for rettighetshaveren er erstatningsrettslig vernet. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav a, naboloven § 9 og petroleumsloven § 7-3. I denne forbindelse er det to tilfeller med krenkelse av eksklusive rettigheter som særlig kan tenkes å oppstå ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede.

Det første typetilfellet oppstår i relasjon til *oppdrettsanlegg*. Spørsmålet er om rettighetshaveren til et oppdrettsanlegg utøver en eksklusiv rettighet eller en allemannsrett. Oppdrettsanlegget ligger i et område som normalt tilligger allmennhetens frie bruksnytelse, det vil si et område hvor alle har rett til å utøve visse rettigheter. Men det er et klart særpreg over oppdrettsanleggenes bruk av havet, og bruken skiller seg vesentlig fra det tradisjonelle havfisket og andre former for utøvelse av allemannsretter. Først og fremst har virksomheten eiendomsrett til en klart definert og avgrenset mengde fisk. Av denne grunn vil det ved forurensningsskade på fisken dreie seg om krenkelse av en allerede etablert eiendomsrett, i motsetning til en forventet fangst slik tilfellet er for det tradisjonelle havfiske. Videre utøves virksomheten innenfor bestemte områder, med innretninger over og under havoverflaten. Undertiden vil oppdrettsanlegget være fysisk tilknyttet fastlandet med bryggeanlegg m.v., og området kan være underlagt privat eiendomsrett. Et ytterligere moment er at oppdrettsanleggets bruk av havet baserer seg på en konsesjon fra myndighetene, som gir rett til å utøve virksomheten innenfor et geografisk avgrenset område.

Etter dette taler gode grunner for å anse skade på fisk i et oppdrettsanlegg som krenkelse av en eksklusiv rettighet. Rettighetshaveren til anlegget, og ingen andre, har en eksklusiv rett til å bruke det geografisk avgrensede området, og har en allerede etablert eiendomsrett i fisken.

Det neste typetilfellet, som har visse likhetstrekk med oppdrettsanleggene, oppstår i relasjon til grunneiere/oppsittere og bruk av fiskerettigheter. Spørsmålet er om oppsitternes bruk av nærliggende havområder til fiske

baserer seg på en eksklusiv rett. Dette spørsmålet er drøftet i en del Høyesterettsavgjørelser avsagt mellom 1960 og 1990.<sup>183</sup>

Et eksempel finner vi i Rt. 1985 s. 257. Femti oppsittere langs Kåfjorden i Lyngen, som hadde drevet hjemmefiske i fjorden, ble tilkjent erstatning på grunn av isvansker som følge av vassdragsregulering. Høyesterett la vekt på at oppsitternes bruk i stor utstrekning hadde vært eksklusiv (området var svært geografisk avgrenset og oppsitternes fiske var blitt respektert av fiskere i omkringliggende strøk), samt fiskets vesentlige betydning for opprettholdelsen av bosettingen i Indre Kåfjord. Avgjørelsen viser at oppsitternes bruk av Kåfjorden hadde mistet preg av å være en allemannsrett, den var eksklusiv og ble bare utnyttet av oppsitterne.

#### 5.2.2.2 Allemannsrett i næring

Forurensningsskade som krenker utøvelse av allemannsrettigheter i næring på en måte som fører til økonomisk tap for rettighetshaveren er erstatningsrettslig vernet. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav c og petroleumsloven §§ 7-3 og 8-3. Forurensningsloven beskytter alle former for utøvelse av allemannsrettigheter, mens petroleumsloven bare beskytter fiskere.<sup>184</sup>

Det fremgår av forurensningsloven § 57 bokstav c at erstatning kan kreves for «skade, tap eller ulempe som følge av at en forurensning hindrer eller vanskeliggjør utøvelse av allemannsrett i næring».

Med «allemannsrett i næring» siktes det ikke til den bestemte allemannsretten, men til *utnyttelsen* som gjøres av retten.<sup>185</sup> Videre kan ikke uttrykket «hindrer eller vanskeliggjør» forstås bare i fysisk forstand. CO<sub>2</sub>-utslipp vil typisk føre til mindre fisk i et område, noe som dekkes av § 57 bokstav c.

Uttrykket «i næring» må forstås vidt, og det er ikke et vilkår at det drives næringsvirksomhet i stort omfang. Det er med andre ord ikke nødvendig at skadelidte har virksomheten som eneste næring eller hovednæring. Det er heller ikke noe krav at inntekten fra virksomheten er av avgjørende eller vesentlig betydning.<sup>186</sup> Også den som har havfiske som binæring vil ha krav på erstatning etter lovens regel.<sup>187</sup> Det kan være tvil om hvor den nedre grensen går, men en ren hobbyfisker faller utenfor. Bugge fremhever at dersom fiske

---

<sup>183</sup> Se om disse avgjørelsene i NOU 1986: 6 s. 48 flg. og Bryn s. 81-103.

<sup>184</sup> Petroleumsloven kapittel 7 gjelder alle fiskere, se § 7-1 første ledd siste punktum. Erstatningsreglene i samme lovs kapittel 8 gjelder bare «norske fiskere», se § 8-1.

<sup>185</sup> Bugge s. 397.

<sup>186</sup> Bugge s. 397. Se også Rt. 1962 s. 163.

<sup>187</sup> NOU 1982: 19 s. 253-254.

utgjør en ikke helt ubetydelig del av det samlede næringsgrunnlaget for en familie, taler de beste grunner for at man er innenfor bokstav c, selv om det ikke fiskes for videresalg.<sup>188</sup>

Felles for de tilfellene som regnes som en krenkelse av utøvelsen av allemannsrett i næring, er at det økonomiske tapet erstattes fullt ut. Tapet vil normalt vise seg ved inntektsbortfall som en konsekvens av forurensningen.

### 5.2.2.3 Tiltak mot forurensning

Tiltak mot forurensning som kan føre til et økonomisk tap er erstatningsrettslig vernet, dersom tiltaket fører til et økonomisk tap. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav b og petroleumsloven §§ 7-1 og 8-3. Erstatning kan kreves både for utgifter til selve tiltaket, og for utgifter til skade, tap eller ulempe som tiltaket fører med seg.<sup>189</sup>

Erstatningsansvaret er begrenset til «rimelige tiltak». Selv om det i utgangspunktet ser ut til at vurderingen av rimelige tiltak ligner tilsvarende vurdering etter forurensningsloven § 7, må det være rom for en noe bredere vurdering etter erstatningsbestemmelsen.<sup>190</sup> I dette ligger blant annet at erstatningsreglene legger opp til en mer subjektiv vurdering av hva som skal regnes som «rimelige tiltak». Avgjørende er hva som fortonet seg som rimelig og fornuftig for den som iverksatte tiltaket, på det tidspunktet avgjørelsen ble truffet. Det må således utvises nødvendig romslighet i forhold til at vurderingene i ettertid viste seg å være ikke fullt ut heldige, eller mindre hensiktsmessige.<sup>191</sup>

Erstatning for tiltak mot forurensning gjelder etter *forurensningsloven* «tiltak for å hindre, begrense, fjerne eller avbøte forurensningsskade», se § 57 bokstav b første punktum. Tiltak som gjennomføres for å stanse forurensningsskade er ikke omfattet av lovtekstens ordlyd. Det fremgår imidlertid av lovens forarbeider at også denne typen tiltak var ment å være omfattet.<sup>192</sup>

Erstatning for tiltak mot forurensning gjelder etter petroleumsloven bare «tiltak for å avverge eller begrense forurensningsskade», se § 7-1 første ledd og § 8-3 første ledd.

---

<sup>188</sup> Bugge s. 398.

<sup>189</sup> Det følger av forurensningsloven § 57 bokstav b andre punktum at utgifter til tiltak mot tillatt forurensning bare kan kreves erstattet i den utstrekning slik erstatning klart vil overstige den erstatning som kunne ha vært krevd dersom tiltakene ikke var blitt satt i verk.

<sup>190</sup> Bugge s. 387.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Se NOU 1982: 19 s. 252. Det ble ikke gjort endringer i Ot.prp. nr. 33 (1988-89), se s. 110.

## 5.2.3 Vern av ikke-økonomiske interesser

### 5.2.3.1 Allemannsrett utenfor næring

Forurensningsskade som rammer utøvelsen av allemannsretter utenfor næring er erstatningsrettslig vernet så fremt det er mulig å gjenopprette skadene. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav d jf. § 58. Regelen tar sikte på å beskytte allmenne, ikke-økonomiske interesser.<sup>193</sup>

For at tiltakene skal være erstatningsrettslig vernet, stilles det krav om at den ikke-økonomiske interesse kan måles i penger i form av *gjenoppsettingskostnader* forbundet med restitusjon av det skadete miljøet. Det er ikke noe krav om at miljøet må gjenopprettes fullt ut, det kan også dreie seg om en delvis gjenoppretting. Bestemmelsens anvendelighet avhenger således av om det er mulig å forbedre det skadete miljøet. Det finnes teknologi for å fjerne CO<sub>2</sub> fra havmiljøet, men dette er antatt å være svært kostbart.<sup>194</sup>

Det er ikke nødvendig at tiltakene er gjennomført og tiltakskostnadene påløpt for å kreve erstatning. Det kan søkes erstatning for planlagte tiltak.<sup>195</sup> Også erstatning etter § 58 er begrenset til «rimelige utgifter». Dette kan ikke forstås som noen snever grense. Men ikke en hvilken som helst utgift kan kreves erstattet.<sup>196</sup> Det må foretas en konkret totalvurdering i det enkelte tilfelle.<sup>197</sup>

Krav om erstatning i medhold av § 58 rettes av kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig organ, se andre ledd. Eventuelt kan kravet fremmes av privat organisasjon eller sammenslutning med rettslig interesse i saken, jf. tredje ledd.

### 5.2.3.2 Økologisk skade

De erstatningsrettslig vernede interessene som er behandlet hittil kjennetegnes ved at utslipp av CO<sub>2</sub> fører til økologisk skade, og hvor denne skaden har hatt konsekvenser for utøvelsen av næringsvirksomhet eller utøvelsen av allmennhetens utøvelse av en allemannsrett. Problemstillingen her er hvorvidt den økologiske skaden i seg selv er erstatningsrettslig vernet, selv om ingen rettssubjekter lider noe umiddelbart økonomisk eller ikke-økonomisk tap som følge av forurensningen. Det gjelder altså skader på bestemte biologiske ressurser, på det biologiske mangfold, på økosystemer og på grunnleggende

---

<sup>193</sup> Se nærmere i NOU 1982: 19 s. 86 flg.

<sup>194</sup> IPCC/CCS s. 31.

<sup>195</sup> Bugge s. 400.

<sup>196</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 110.

<sup>197</sup> Ibid. s. 255.

prosesser i naturen og andre betingelser for naturens produksjon og selvfornyelse.

Det er klart nok at selve begrepet forurensningsskade i forurensningsloven § 53 andre ledd også omfatter økologisk skade. Dette følger av forurensningsbegrepet i § 6, som i utgangspunktet er avgjørende for hva som skal regnes som forurensningsskade. Men det finnes ingen regel i forurensningsloven som gir grunnlag for å kreve erstatning for økologisk skade isolert sett, som følge av forurensning.<sup>198</sup>

Det er verdt å merke seg at det i NOU 2004: 28 er fremlagt forslag til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Loven har til formål å sikre *ved vern og bærekraftig bruk* at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden.<sup>199</sup> Loven skal etter forslaget også gjelde på kontinentalsokkelen.<sup>200</sup>

Lovforslaget har i kapittel IX bestemmelser om håndheving og kontroll. Paragrafene 66 og 67 gjelder plikten til å treffe tiltak, og §§ 70 og 71 har regler om tvangsmulkt og miljøerstatning. Miljøerstatningen blir pålagt av myndighetene på grunnlag av overtredelser av bestemmelser i loven, eller av bestemmelser som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven. Erstatningen går til Naturfondet.<sup>201</sup>

## 5.3 Årsakssammenheng

### 5.3.1 Problemstilling

Erstatningsrettens grunnvilkår om årsakssammenheng oppstiller en nødvendig betingelse om årsaksforbindelse mellom CO<sub>2</sub>-utslippet og skadevirkningene, for rett til å kreve erstatning. Det er bare de adekvate eller påregnelige skadevirkningene som gir grunnlag for erstatning.<sup>202</sup> Årsakskravet er i norsk rett ikke lovfestet i sin generelle form, men bygger på sedvanerett og rettspraksis.<sup>203</sup>

---

<sup>198</sup> Bugge drøfter på s. 404 om regelen i § 57 bokstav b omfatter tiltak for å avverge eller avbøte økologisk skade. Det er imidlertid mange praktiske problemer som knytter seg til et slikt ansvar, blant annet hvem som skal få erstatningen.

<sup>199</sup> NOU 2004: 28 s. 22.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Naturfondet skal bestå av midler som er innkrevd i medhold av utkastets § 70 og § 71, jf. § 72. Fondet styres av den myndighet som Kongen fastsetter, og midlene skal brukes til tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturen.

<sup>202</sup> NOU 1982: 19 s. 112.

<sup>203</sup> Det finnes enkelte lovfestede særbestemmelser om kravet til årsakssammenheng, se for eksempel forurensningsloven § 59.



Kravet til årsakssammenheng gjør erstatningsinstituttet uegnet som rettslig virkemiddel for å kompensere de globale miljøvirkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp. I den grad menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslipp fører til global oppvarming, kan utslippenes samlede påvirkning av miljøet få betydelige konsekvenser. For eksempel vil store mengder smeltet is i polområdene kunne føre til at havgrensen blir høyere, og legge boområder langs dagens kystgrense under vann. Med andre ord vil hvert enkelt CO<sub>2</sub>-utslipp potensielt bidra til skader på enkeltmenneskers viktigste eiendeler. Årsakskravet gjør det umulig å plassere ansvaret for denne typen globale miljøkonsekvenser hos det enkelte utslipp.<sup>204</sup> Det er derfor de lokale miljøkonsekvensene av et CO<sub>2</sub>-utslipp som praktisk kan kompenseres gjennom reglene om erstatning.

I det følgende vil jeg vurdere de spørsmålene som særlig kan tenkes å aktualisere seg ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. Det er særlig to hovedgrupper av spørsmål som kan komme på spissen. I kapittel 5.3.2 behandles spørsmålet om krav til sannsynlighet og bevisbyrde der det foreligger tvil om den faktiske årsakssammenhengen. I kapittel 5.3.3 behandles tilfeller hvor det foreligger *to eller flere årsaker* til forurensningsskaden.

### 5.3.2 Tvil om faktisk årsakssammenheng

Generelt vil det i mange skadetilfeller være større eller mindre tvil med hensyn til den faktiske årsakssammenhengen. Grunnen kan være at det foreligger flere aktuelle årsaksalternativer. Dette gjelder ikke minst ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. CO<sub>2</sub> vil alltid finnes i havmiljøet; både naturlig, som følge av utslipp fra andre kilder, og som følge av den kontinuerlige utskiftningen av CO<sub>2</sub> mellom havet og atmosfæren.<sup>205</sup>

I utgangspunktet er det nødvendig med operative overvåkningssystemer for å holde kontroll med den CO<sub>2</sub> som håndteres og lagres i kjeden, og for å identifisere om utslipp skjer og hvor stor mengde som slipper ut. Først med slike systemer på plass vil det med en viss sikkerhet være mulig å fastslå hvor stort et eventuelt utslipp har vært. Men selv om de nødvendige systemene er

---

<sup>204</sup> Det er i første rekke praktiske grunner som gjør erstatningsinstituttet uegnet som virkemiddel for å kompensere slike skadefølger. Teoretisk sett ville det være mulig å sannsynliggjøre at ett enkelt CO<sub>2</sub>-utslipp av særdeles stort omfang kunne ha vært en klart medvirkende årsak til konkrete skader som følge av global oppvarming. Med dagens kunnskaper om forholdet mellom CO<sub>2</sub>-utslipp og global oppvarming må man også kunne si at virkningene er påregnelige eller adekvate. Men dette er en teoretisk situasjon, og fjernt fra den faktiske hvor utallige små utslipp er årsak til skadevirkningene. Hovedårsakslæren ville gjøre det nærmest umulig å plassere ansvaret hos enkeltutslipp, som for øvrig ville være ansvarlig for en helt upraktisk andel av skaden.

<sup>205</sup> Se kapittel 2.2.

etablert, vil det kunne oppstå tvil om utslippets konkrete skadefølger. Det vil også kunne ta lang tid før skadevirkningene viser seg.

I situasjoner hvor det foreligger usikkerhet omkring forbindelsen mellom utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden og skader på miljøet, blir det et spørsmål om hvilket sannsynlighetskrav som skal stilles til den påståtte årsaksrekken. Det følger av rettspraksis at beviskravet er *overvekt av sannsynlighet* for den påståtte årsaksrekken.<sup>206</sup> Det nærmere innholdet i denne bevisregelen er gjerne formulert som et krav om at den påståtte sammenhengen må være *rimelig sannsynlig* eller ha *rimelig sannsynlighetsovervekt*, eller at den påståtte årsaken *er mer sannsynlig som årsak enn de øvrige alternativene samlet*.<sup>207</sup>

I nær tilknytning til kravet om sannsynlighetsovervekt for den påståtte årsaksrekken, ligger spørsmålet om bevisbyrde. Hovedregelen i norsk rett er at det er den skadelidte som må sannsynliggjøre at det foreligger årsaks-sammenheng. Med andre ord har skadelidte bevisbyrden. Denne hovedregelen modifiseres imidlertid på noen punkter av regelen i forurensningsloven § 59 første ledd.<sup>208</sup> Bestemmelsen opprettholder hovedreglen i den forstand at skadelidte har bevisbyrden for at forurensningen har skjedd og at skade har inntruffet. Skadelidte må også vise at forurensningen kan være egnet til å volde slik skade.<sup>209</sup> Men har skadelidte godtgjort disse forholdene med nødvendig grad av sannsynlighet snus bevisbyrden, og den påstått ansvarlige må godtgjøre at andre årsaksfaktorer er mer sannsynlige.

I petroleumsloven § 8-4 er det gitt en særlig regel om solidaransvar mellom ulike rettighetshavergrupper innenfor samme område. Dersom det er voldt skade uten at skadevolderen kan identifiseres, skal rettighetshaverne være solidarisk ansvarlige i den utstrekning skaden «kan tenkes» å være forårsaket av petroleumsvirksomhet i tilknytning til vedkommende tillatelse. Med «kan tenkes» menes at skaden er oppstått i et slikt område at det i det hele tatt kan være mulig at den er forårsaket av virksomhet i tilknytning til rettighetshavernes tillatelse.<sup>210</sup> Dette innebærer at dersom skadelidte først har godtgjort at skaden er inntruffet, og at den kan tenkes å være forårsaket av petroleumsvirksomheten, er det ikke nødvendig å identifisere skadevolderen nærmere.

---

<sup>206</sup> Se Rt. 1974 s. 1160 og Rt. 1992 s. 64. Se nærmere om beviskravet hos Nygaard s. 340.

<sup>207</sup> Nygaard s. 340.

<sup>208</sup> Det blir uttalt i forarbeidene til kapittel 8 at bestemmelsen neppe innebærer noen vesentlig endring i forhold til uskrevne regler og prinsipper om bevisbyrde. Bestemmelsens viktigste funksjon ble uttalt å være et bidrag til en «klargjøring og presisering av bevisbyrden ved kravet om årsakssammenheng», se NOU 1982: 19 s. 257-258.

<sup>209</sup> I dette ligger at skadelidte må godtgjøre at den aktuelle forurensning – ut fra kjennskap om stoffets egenskaper eller rent erfaringsmessig – er av en slik karakter at den kan ha forvoldt den skade som har oppstått. Se nærmere i NOU 1982: 19 s. 257-258.

<sup>210</sup> NOU 1986: 6 s. 150.

Alle rettighetshavergruppene innenfor det aktuelle området blir solidarisk ansvarlige, med mindre skadevolderen blir identifisert.

### 5.3.3 To eller flere årsaksfaktorer

#### 5.3.3.1 Utgangspunkt

Utslipp av CO<sub>2</sub> til havmiljøet er definert som forurensning i forurensningsloven. Men CO<sub>2</sub> vil som nevnt over i kapittel 5.3.2 alltid finnes naturlig i denne resipienten. I den grad utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede fører til forurensningsskade vil det være fordi konsentrasjonen av CO<sub>2</sub> blir for høy. Av denne grunn vil utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede aldri alene være årsak til skaden. Videre kan det tenkes at det slipper ut CO<sub>2</sub> fra to eller flere kilder i samme område, og det kan bli spørsmål om en eller flere av disse kildene skal holdes ansvarlig for virkningene av forurensningen. I Nordsjøen kan det eksempelvis bli aktuelt med flere CO<sub>2</sub>-verdikjeder, dersom bruk av CO<sub>2</sub> som trykkstøtte i petroleumsvirksomheten blir kommersielt lønnsomt.

Forurensningsloven henviser i § 59 andre ledd til skadeserstatningsloven § 5-3 om solidaransvar og regress der skade er voldt av flere. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen bare er tatt med av opplysningsgrunner, og at den ikke er ment å gjøre materielle endringer i forhold til gjeldende rett.<sup>211</sup>

#### 5.3.3.2 Utslipp fra to eller flere CO<sub>2</sub>-kjeder

En problemstilling i denne relasjonen er hvilken CO<sub>2</sub>-kjede som skal anses som årsak til forurensningsskaden, dersom to eller flere kjeder slipper ut CO<sub>2</sub>.<sup>212</sup> Når to eller flere årsaksfaktorer opptrer uavhengig av hverandre, skilles det etter gjeldende rett mellom to typetilfeller. Det ene typetilfellet kjennetegnes ved at hver enkelt kilde gir tilstrekkelige utslipp til å anses som en forurensningsskade. Det andre typetilfellet kjennetegnes ved at utslippene må kumuleres før skadevilkårets nedre grense er overskredet.

Dersom utslippet fra hver enkelt kjede er tilstrekkelig til å volde skaden, og utslippene skjer noenlunde samtidig, er det etter gjeldene rett slik at begge kildene blir ansett som årsak til skaden.<sup>213</sup> I utgangspunktet vil resultatet bli det

---

<sup>211</sup> NOU 1982: 19 s. 101.

<sup>212</sup> Det skilles gjerne mellom bevisst og ubevisst samvirke mellom årsaksfaktorene. Bevisst samvirke kan tenkes ved at to CO<sub>2</sub>-produsenter danner en felles CO<sub>2</sub>-kjede, og hvor det skjer utslipp fra denne kjeden. Se nærmere om bevisst samvirke i NOU 1982: 19 s. 101.

<sup>213</sup> NOU 1982: 19 s. 101. Se også avgjørelsen inntatt i Rt. 1931 s. 1096, hvor *Vestfos Cellulosefabrik* ble ansvarlig for utslipp til en elv, da dette utslippet ble ansett for å være tilstrekkelig til å volde forurensningsskaden alene, selv om det også var skjedd utslipp fra en annen fabrikk til samme elv.

samme dersom utslippet først skjer fra kjede A, og en tid senere fra kjede B, selv om skaden allerede er skjedd på det tidspunktet utslipp skjer fra B. Løsningen er imidlertid ikke sikker. Dersom utslippet fra den første kilden fører til *totalskade*, er det i teorien gitt eksempler på at den andre kilden går fri for ansvar.<sup>214</sup> Men CO<sub>2</sub>-utslipp til havet vil ikke føre til en totalskade. Utslippet vil med tiden spres som følge av strømmer m.v. i havet, og er i så måte *reversibel*.<sup>215</sup> Dette betyr at utslipp fra kjede B vil gjøre situasjonen verre, og føre til at forurensningssituasjonen trekker ut i tid.

Etter dette må det være slik at utslipp fra to CO<sub>2</sub>-kjeder, som hver for seg er tilstrekkelige til å volde forurensningsskaden, blir solidarisk ansvarlige.

Dersom utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjede A og B ikke er tilstrekkelige til å volde forurensningsskaden hver for seg, men hvor de til sammen voldet den aktuelle skaden, er hovedregelen at de blir solidarisk ansvarlige.<sup>216</sup> I denne situasjonen kan det imidlertid bli etablert et skille mellom vesentlige og uvesentlige årsaksfaktorer, dersom utslippet fra den ene CO<sub>2</sub>-kjeden er av begrenset omfang.<sup>217</sup> Et eksempel kan være at kjede A slipper ut betydelige mengder CO<sub>2</sub> fra lageret, mens det fra kjede B skjer et mindre utslipp fra rørtransportsystemet. Selv om utslippet fra kjede B vil bidra til forurensningsskadens totale omfang, kan det bli aktuelt å se bort ifra denne fordi den er helt ubetydelig i forhold til utslippet fra kjede A.

Det er opp til domstolene å vurdere grensen mellom de vesentlige og de uvesentlige årsaksfaktorene. Vurderingens utfall vil føre til at den enkelte forurensningskilde enten fullt ut regnes som årsak, eller at den ikke medregnes i årsaksrekken. Av denne grunn vil det ofte være grunn til å anvende lempingsregler i tilfeller hvor en årsak akkurat passerer den nedre grense for de vesentlige årsaksfaktorer, se for eksempel skadeerstatningsloven § 5-2.

I forurensningsloven er det foretatt en presisering av denne regelen i § 59. I paragrafens tredje ledd sies det at «dersom det blir godtgjort at andre skadeårsaker i overveiende grad har bidratt til skaden, kan ansvaret for en mindre betydelig skadeårsak falle helt bort eller settes ned forholdsmessig så langt det er rimelig». I tredje ledd siste punktum er det inntatt en ikke uttømmende oppregning av hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved

---

<sup>214</sup> Se NOU 1982: 19 s. 102, Nygaard s. 332 og Lødrup s. 266.

<sup>215</sup> Se kapittel 2.2. Se nærmere om skillet mellom *reversible* og *irreversible* skader hos Nygaard s. 330 flg.

<sup>216</sup> NOU 1982: 19 s. 103-104.

<sup>217</sup> Denne regelen er ofte referert til som *hovedårsakslæren*, se NOU 1982: 19 s. 104-105, eller *vesentlighetslæren*, Nygaard s. 326. Lødrup mener læren har lite for seg som tilnærmingstype til årsaksproblemet, men identifiserer noen situasjoner hvor regelen fører til det riktige resultatet, se s. 262-263.

vurderingen. Sammenlignet med lempingsreglen i skadeerstatningsloven § 5-2 gir denne bestemmelsen dommeren en videre hjemmel til å fordele ansvaret på en rimelig måte ut fra en bedømmelse av årsaksforholdene.

### 5.3.3.3 Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder og uavvendelig naturbegivenhet, krig m.v.

Normalt har forurensningsskaden sin årsak alene i en eller flere menneskeskapte forurensningskilder. Et typisk scenario er at CO<sub>2</sub> slipper ut på en slik måte at den direkte årsaken er virksomhetens håndtering og lagring av store mengder CO<sub>2</sub> i lageret.

Det kan imidlertid tenkes at andre faktorer utløser, eller medvirker, til at forurensningen oppstår. Dette kan være større eller mindre forskyvninger i berglagene rundt lageret som fører til en åpning eller trasé hvor CO<sub>2</sub> kan unnslippe til havet og atmosfæren.<sup>218</sup>

Spørsmålet som reiser seg er om denne typen faktorer innvirker på ansvarsforholdet. Det klare utgangspunktet er at *ikke enhver form* for ytre påvirkning kan kvalifisere til å endre den ansvarliges rettsstilling. Når man bygger infrastruktur og treffer en beslutning om lagringssted i den hensikt å isolere betydelige mengder CO<sub>2</sub> fra det ytre miljøet i ubegrenset tid, må det tas hensyn til at ytre påvirkninger med stort skadepotensiale kan inntreffe. Dette gjør seg særlig gjeldende på sokkelen, hvor naturforholdene kan være ekstreme og uforutsigbare. Både hensynet til miljøet og skadelidte tilsier at *det skal mye til* før den ytre begivenheten får betydning for ansvaret.

Men i helt spesielle tilfeller vil de ytre begivenheter være så ekstraordinære at det kan få betydning for virksomhetens ansvar. De ytre begivenhetene kan blant annet bestå av krigshandlinger eller naturkatastrofer av usedvanlig art eller styrke. Begrunnelsen for å gi slike ekstraordinære begivenheter betydning kan enten være rene årsaksbetraktninger, eller mer generelle rimelighetsbetraktninger som gir grunnlag for å lempe ansvaret. I begge tilfeller vil det imidlertid være den ytre begivenhetens innvirkning på årsaksrekken som gir grunnlag for å endre ansvarsforholdene.

Den første innfallsvinkelen, som er begrunnet i rene årsaksbetraktninger, er at den ytre begivenheten er hovedårsaken til at forurensningsskaden har inntruffet.<sup>219</sup> Ved betydelige og uventede forskyvninger i berglagene rundt lageret, for eksempel som en konsekvens av jordskjelv, kan dette være den utløsende faktoren til at CO<sub>2</sub> slipper ut til havet og volder forurensningsskade.

---

<sup>218</sup> Se nærmere om måter CO<sub>2</sub> kan slippe ut fra et lager i IPCC/CCS s. 32.

<sup>219</sup> NOU 1982: 19 s. 189. På noen livsområder finnes det lovfestede unntak fra et objektivt forurensningsansvar på grunn av force majeure. Dette følger av sjølovens § 292 og atomenergiloven § 24 nr. 2.

Forurensningslovens forarbeider fremhever at det i slike tilfeller kan bli aktuelt å anse den ytre begivenheten som den «helt dominerende årsaksfaktor», og «sjalte ut ubetydelige årsaksfaktorer».<sup>220</sup> Av denne grunn kan det bli tale om fullt ansvarsfritak.

Det må påpekes at forurensningsskaden i disse tilfellene ikke ville inntruffet dersom håndtering av CO<sub>2</sub> i en CO<sub>2</sub>-kjede ikke hadde funnet sted. *Lødrup* bruker som eksempel at der «hundreårsbølgen rammer en boreplattform i Nordsjøen, ville ikke bølgen i seg selv skapt noen skader – eventuelle forurensninger skyldes at det var boret hull i havbunnen».<sup>221</sup> *Lødrup* viser til at det er petroleumsindustriens eksistens som har skapt risikoen for forurensningsskaden, og argumenterer for at det i slike tilfeller heller bør bli tale om å lempe ansvaret, fremfor fullt ansvarsfritak. Det fremgår imidlertid av forurensningslovens forarbeider at «selv om forurenserens forhold var en nødvendig betingelse for skadens inntreden, vil det i slike tilfelle [krigshandling eller naturkatastrofe av usedvanlig art eller styrke] likevel kunne bli ansvarsfrihet».<sup>222</sup>

En annen innfallsvinkel, som også er begrunnet i rene årsaksbetraktninger, er at den ytre begivenheten fører til upåregnelige eller inadekvate skadevirkninger.<sup>223</sup> Situasjonen kan være at skaden inntreffer uavhengig av den ekstraordinære ytre begivenheten, men at sistnevnte hendelse fører til at omfanget eller skadevirkningene blir vesentlig større. Dette kan være aktuelt der begivenheten gjør at det ikke vil være mulig å stanse eller begrense skadevirkningene. I slike tilfeller kan det bli aktuelt å foreta en skjønnsmessig reduksjon (lemping) av ansvaret fordi deler av skadevirkningene må anses som upåregnelige.

Resultatet kan bli det samme i medhold av lovfestede lempingsregler, som primært er begrunnet i generelle rimelighetsbetraktninger. Skadeserstatningsloven § 5-2 gir grunnlag for å lempe ansvaret dersom skaden helt eller delvis skyldes ekstraordinære ytre begivenheter. Denne regelen får også anvendelse for forhold som faller inn under forurensningsloven.<sup>224</sup> En annen lempingsregel er inntatt i petroleumsloven § 7-3 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan ansvaret settes ned «så langt det er rimelig», dersom det godtgjøres at en uavvendelig naturhending, krigshandling m.v. «i betydelig grad har bidratt til skaden eller dennes omfang under forhold som er utenfor den ansvarliges

---

<sup>220</sup> NOU 1982: 19 s. 189.

<sup>221</sup> *Lødrup* s. 247.

<sup>222</sup> NOU 1982: 19 s. 189.

<sup>223</sup> *Ibid.* s. 191.

<sup>224</sup> *Ibid.*

kontroll». Felles for begge disse lempingsreglene er at de ikke hjemler ansvarsfritak for forurensningsskaden, men ansvarets omfang kan lempes så langt det er rimelig etter en skjønnsmessig vurdering.

## 6 Ansvarssubjekt

### 6.1 Innledning

Et erstatningsansvar, en kvoteplikt, en avgift, tiltaksplikt, eller et refusjonskrav, mister sin betydning dersom ingen er ansvarlig for å oppfylle forpliktelsen. Av denne grunn er det sentralt å identifisere hvem som til enhver tid er ansvarlig for de aktuelle forpliktelsene som kan oppstå ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede.

De regelsettene som er behandlet i kapittel 4 og 5 benytter til dels ulike begreper om hvem som er ansvarlig. Det kan imidlertid synes å ligge en hovedsondring, basert på begrepsbruken i henholdsvis forurensningsloven («den ansvarlige») og petroleumsloven («rettighetshaver»), til grunn for utformingen av ansvarssubjektet i de ulike regelsettene. Begrepenes presisjon i formuleringen av ansvarssubjektet varierer, og det er nødvendig å undersøke om disse nyansene har betydning ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. Et særlig spørsmål er om bare den aktøren som operer det elementet i kjeden hvor utslippet skjer blir ansvarlig, eller om kjedens øvrige aktører kan bli ansvarlige. Dette spørsmålet er aktuelt med mindre en aktør har gjennomgående eierskap i hele kjeden.<sup>225</sup>

Det kan spørres om lovgivningen i større eller mindre grad bør presisere hvem som skal holdes ansvarlig. En presis utforming vil ha retts tekniske fordeler ved at den gir klart svar på hvem som skal dekke skaden, og derved avskjære usikkerhet og tvist omkring dette spørsmålet. Stor presisjon vil også kunne ha en sterkere preventiv effekt, fordi oppfordringen til skade-forebyggelse blir adressert på en entydig måte. Ved entydig kanalisering vil man videre unngå dobbeltforsikring, slik at samme ansvarspotensielle ikke blir forsikret på flere hender.<sup>226</sup> På den annen side kan det hevdes at for stor grad av presisjon, slik at ansvaret blir kanalisert utenom enkelte naturlige ansvarsledd, vil kunne bryte med det alminnelige skadevolderprinsippet som står sterkt i norsk rett.<sup>227</sup> Det samme gjelder for prinsippet om at forurenseren skal betale. Endelig kan det nevnes at stor grad av presisjon kan medføre reduserte dekningsmuligheter for skadelidte.

En CO<sub>2</sub>-kjede vil være operativ i mange år, og siktemålet med den CO<sub>2</sub> som ligger i lageret når den operative fasen avsluttes vil være en tidsubegrenset lagring. Det er derfor nærliggende å anta at det vil oppstå endringer på eiersiden, nedleggelse, eller konkurs. Slike tilfeller eller manglende betalingsevne hos CO<sub>2</sub>-kjedens aktører kan reise spørsmål om ansvar for morselskap.

---

<sup>225</sup> For CO<sub>2</sub>-kjeden mellom Tjeldbergodden i Møre- og Romsdal og petroleumsfeltene Draugen og Heidrun i Norskehavet, er det et aktuelt alternativ for aktørene, AS Norske Shell og Statoil ASA, med gjennomgående eierskap.

<sup>226</sup> Erling Selvig, "Miljøskadeansvar i Norge", *Jussens Venner*, 1984 s. 93-97 (s. 97)

<sup>227</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 68.



I det følgende vil jeg først gjennomgå hvordan ansvarssubjektet er utformet i de ulike regelsettene. Deretter vil jeg vurdere om det kan oppstå ansvar for flere av CO<sub>2</sub>-kjedens aktører.

## 6.2 Forurensningsloven

### 6.2.1 Tiltaksplikt

Forurensningslovens regler om plikt til å treffe tiltak mot forurensning følger av §§ 7, 20 og 46. Paragrafene 7 og 46 peker ut «den ansvarlige» for forurensningen som ansvarssubjekt. Tilsvarende rettes refusjonskrav i medhold av § 76 jf. § 74 til den ansvarlige.

Lovens ordlyd gir ingen nærmere holdepunkter for å si noe om hva som ligger i uttrykket «den ansvarlige». I lovens forarbeider er dette begrunnet med at det er vanskelig å gi noen uttømmende avgrensning av hvem som skal være ansvarlig for å iverksette tiltaket, og at spørsmålet må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle.<sup>228</sup> Det slås videre fast at den nærmere grensedragningen må skje gjennom praksis.

Det fremgår imidlertid av lovforarbeidene at «den ansvarlige» normalt vil være den *forurensningen skriver seg fra*.<sup>229</sup> Vanligvis vil dette være eieren av anlegget forurensningen stammer fra. Men dersom anlegget er bortleid eller disponeres fullt ut av andre enn eieren, bør eksempelvis den som leier anses som den ansvarlige.<sup>230</sup> Fra dette kan det sluttet at det som hovedregel vil være den aktøren som har hatt hovedansvaret for det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor forurensningen stammer fra som etter loven er ansvarlig for å treffe tiltak i medhold av §§ 7 og 46. Hvorvidt denne aktøren eier selve anlegget endrer i utgangspunktet ikke ansvars plasseringen. Forarbeidenes presisering av uttrykket «den ansvarlige» viser at prinsippet om at forurenseren skal betale har fått gjennomslag.

I særlige tilfeller vil det være flere enn eieren av anlegget eller eieren av virksomheten som blir ansvarlig for å treffe tiltak. Lovens forarbeider nevner transportforhold som et slikt tilfelle. Avhengig av transportkontrakten, kan produsenten eller den som utfører lagring av CO<sub>2</sub> stå som eier av stoffet under transporten. Det vil i en slik situasjon bli naturlig at transportøren blir ansvarlig for å treffe tiltak mot forurensning under transporten. Det følger av forarbeidene at hovedsiktemålet er å «finne frem til hvem som kan treffe

---

<sup>228</sup> NOU 1977: 11 s. 22.

<sup>229</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>230</sup> Ibid.

nødvendige tiltak mot forurensning, og i denne vurderingen kan det bl.a. være grunn til å legge vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensningen eller faren for forurensning og hvilke muligheter vedkommende har til å treffe effektive tiltak».<sup>231</sup> Under transporten vil det normalt være transportøren som har de beste forutsetningene for å *treffe effektive tiltak* mot forurensningssituasjonen, og ansvaret vil således kunne falle på ham. Det kan imidlertid tenkes at hvem som er ansvarlig vil variere med hvilket tiltak som skal treffes. For eksempel vil det være transportøren som i første rekke må treffe tiltaket, mens det vil være eieren av CO<sub>2</sub> som må betale for det offentlige tiltak i medhold av forurensningsloven § 74, jf. § 76.<sup>232</sup>

Selv om det følger av §§ 7 og 46 at den ansvarlige plikter å sørge for tiltak mot forurensning, innebærer ikke dette at den ansvarlige nødvendigvis selv må utføre tiltakene. Den ansvarlige kan for eksempel leie hjelp til å foreta de tiltak som finnes påkrevet. Der den ansvarlige ikke selv har ressurser eller utstyr til å motvirke forurensningen, vil han ha en plikt til å be andre om hjelp, og må betale for dette.<sup>233</sup>

Så langt om tiltaksplikten etter §§ 7 og 46. Den særlige bestemmelsen i § 20 om plikt til å treffe tiltak etter at virksomheten er nedlagt eller midlertidig opphører, har en snevrere formulering av ansvarssubjektet, da det er «eieren eller brukeren» som står ansvarlig. Denne utformingen av ansvarssubjektet skiller seg fra den alminnelige reglen i §§ 7 og 46. Det må antas at uttrykket «brukeren» skal forstås som den som har drevet virksomheten.<sup>234</sup> Også etter § 20 blir hovedregelen derfor at den ansvarlige er den aktøren som har hatt hovedansvaret for å utføre aktivitetene ved det elementet i kjeden hvor forurensningsskaden skriver seg fra. Etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet vil dette altså være den aktøren som har hatt hovedansvaret for aktivitetene ved lagringselementet.

## 6.2.2 Erstatningsansvar

I forurensningsloven kapittel 8 om erstatningsansvar er bestemmelsen om ansvarssubjekt formulert på følgende måte i § 55 første ledd:

«Eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som volder forurensningsskade, er ansvarlig etter kapitlet her uten hensyn til egen skyld, dersom eieren også driver, bruker eller innehar eiendommen m.v. I motsatt fall

---

<sup>231</sup> NOU 1977: 11 s. 22-23.

<sup>232</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Bugge kritiserer på s. 548 utformingen av ansvarssubjektet i § 20. For det første samsvarer ikke utformingen med den tilsvarende regelen i § 7. For det andre må uttrykket «brukeren» sannsynligvis forstås på ulik måte i § 20 og § 55.

hviler slikt ansvar alene på den som faktisk driver, bruker eller innehar eiendommen m.v., for så vidt skaden ikke skyldes forhold som eieren hefter for etter ellers gjeldende erstatningsregler.»

Denne bestemmelsens utforming av ansvarssubjektet angir i sterkere grad hvem som skal være ansvarlig i forskjellige typesituasjoner, sammenlignet med § 7. Den materielle løsningen er imidlertid i hovedsak lik både for tiltaksplikten og erstatningsreglene. Men den nærmere presiseringen av ansvarssubjektet som er gjort i forarbeidene til § 7, er i større grad innarbeidet i lovteksten i § 55 første ledd.<sup>235</sup> Dette fremgår tydelig av ordlyden i § 55 første ledd, hvor det er den forurensningen skriver seg fra som primært holdes ansvarlig. Også etter erstatningsreglene vil dermed den aktøren som har hovedansvaret for aktivitetene i det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor forurensningen stammer fra bli ansvarlig.

Lovens utgangspunkt er at det *enten* er eieren *eller* den som disponerer anlegget som blir erstatningsansvarlig. Det fremgår imidlertid avslutningsvis i § 55 første ledd at det i noen tilfeller kan oppstå *solidarisk ansvar* mellom den som eier og den som disponerer anlegget som volder forurensningsskade. Loven henviser til «ellers gjeldende erstatningsregler» om eieransvar. Det fremgår av lovforarbeidene at bestemmelsen ikke er begrenset til å gjelde de allerede etablerte tilfellene av eieransvar. Innenfor rammen av bestemmelsen i første ledd, kan det bli aktuelt å ilegge et objektivt og solidarisk ansvar mellom eier og utøver, basert på de alminnelige kriteriene som er avgjørende for en slik risikoplassering.<sup>236</sup> Det solidarisk ansvaret kan tenkes å aktualisere seg dersom andre enn eieren disponerer anlegget, og forurensningen eller deler av denne skyldes anleggets beskaftenhet.<sup>237</sup>

Indirekte skadevoldere kan også bli ansvarlige for forurensningsskade som stammer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Dette følger av § 55 andre ledd, som bestemmer at den som indirekte ved å «levere varer eller tjenester, foretar kontroll eller tilsyn eller på liknende måte» medvirker til skaden blir ansvarlig, dersom det er utvist *forsett* eller *uaktsomhet*.<sup>238</sup> Det er vanskelig å forutsi hvilken betydning

---

<sup>235</sup> Utvalget som utarbeidet NOU 1982: 19, gikk inn for samme utforming av ansvarssubjektet i begge lovbestemmelsene. På denne måten tilstrebet man samsvar mellom lovens bestemmelser. Etter kritikk fra to høringsinstanser (Advokatforeningen og Regjeringsadvokaten) og Erling Selvig i Jussens Venner 1984 s. 93, gikk departementet inn for en mer presis utforming av ansvarssubjektet i lovteksten.

<sup>236</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 108.

<sup>237</sup> Ibid. s. 109. Forarbeidene fremhever blant annet et eksempel hvor «andre enn eierne gis anledning til distribusjon gjennom et ledningsnett, eller der den skadevoldende bygning leies ut».

<sup>238</sup> Oppregningen av hvem som kan ble ansvarlig som indirekte skadevolder er ikke uttømmende, jf. uttrykket «eller på liknende måte». Bestemmelsen i andre ledd har den

denne bestemmelsen kan få i forhold til en CO<sub>2</sub>-kjede. Ansvar for indirekte skadevoldere vil nok først kunne aktualisere seg dersom erstatningskravet mot den ansvarlige etter første ledd ikke fører frem, for eksempel på grunn av manglende betalingsevne. I denne forbindelse kan det spørres om CO<sub>2</sub>-produsenten kan bli ansvarlig etter andre ledd, dersom produsentens forsyning av CO<sub>2</sub> til kjeden blir ansett som en uaktsom eller forsettlig medvirkning til forurensningsskaden. Men håndteringen av CO<sub>2</sub> i kjeden må nok anses for å være så sikker at det ikke kan bli tale om noe ansvar for en CO<sub>2</sub>-leverandør på grunnlag av forsett eller uaktsomhet.

## 6.3 Petroleumsloven

Petroleumsloven peker ut *rettighetshaver* som ansvarlig for forurensningsskade fra petroleumsvirksomheten, se §§ 7-3 og 8-3. Det samme gjelder plikten til å iverksette tiltak mot forurensning i medhold av § 9-2 m.v. «Rettighetshaver» er definert i lovens § 1-6 bokstav j:

«rettighetshaver, fysisk eller juridisk person, eller flere slike personer, som etter loven her eller tidligere lovgivning innehar tillatelse til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse. Er en tillatelse gitt til flere slike personer sammen kan uttrykket rettighetshaver omfatte både rettighetshaverne samlet og den enkelte deltager.»

Denne utformingen av ansvarssubjektet er svært presis. Den ansvarlige for forurensningen, enten det dreier seg om en plikt til å treffe tiltak eller krav på erstatning, er den eller de som har tillatelse til å drive petroleumsvirksomhet.<sup>239</sup> Bakgrunnen for den svært presise angivelsen av ansvarssubjektet i petroleumsloven, var hensynet til rettighetshaverens avgjørende myndighet over virksomheten, og at vedkommende har inntektene fra denne.<sup>240</sup>

I tillegg til den presise angivelsen av ansvarssubjektet i petroleumsloven, er ansvaret overfor andre som har hatt forbindelse med forurensningsskaden svært begrenset. Dette følger av §§ 7-4 og 7-5, som også gjelder for reglene i kapittel 8.<sup>241</sup>

---

tilleggsbetydningen at det trekkes opp en grense for den krets som har objektivt ansvar etter første ledd.

<sup>239</sup> Dersom petroleumsvirksomheten har blitt drevet uten tillatelse, inntreer ansvar på objektivt grunnlag for den som har drevet slik virksomhet, jf. § 7-6. Dette ansvaret gjelder også andre som har tatt del i slik petroleumsvirksomhet og som «visste eller måtte vite at virksomheten ble drevet uten tillatelse».

<sup>240</sup> NOU 1981: 33 s. 21. Disse hensynene kan ikke sies å være unike for petroleumsvirksomheten. Men både avgjørelsesmyndigheten og spesielt størrelsen på inntektene fra petroleumsvirksomheten skiller seg fra mange andre virksomhetsområder.

<sup>241</sup> NOU 1986: 6 s. 142-143.

Erstatningskrav kan som den store hovedregel bare fremmes mot rettighetshaver, jf. § 7-4 første ledd. Ansvar som etter alminnelige erstatningsrettslige regler kan rettes mot oppdragstakere, leverandører og andre medhjelpere, er i § 7-4 andre ledd kanalisert til rettighetshaver. Dette gjelder også, på nærmere angitte vilkår, krav mot den som har utført tiltak mot forurensning fra rettighetshaverens virksomhet, se § 7-4 andre ledd bokstav c. Det kan imidlertid bli aktuelt med regressoppgjør mellom rettighetshaver og medhjelperen dersom sistnevnte har handlet med forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 7-5 første ledd.<sup>242</sup>

## 6.4 Klimakvoteloven

Klimakvoteloven peker ut den som driver kvotepliktig virksomhet som ansvarlig, se § 4 jf. § 3. Det fremgår av lovens forarbeider at den kvotepliktige skal være sammenfallende med «den ansvarlige» for utslippene i medhold av forurensningslovens system.<sup>243</sup> Det er således den som trenger utslippstillatelse etter forurensningsloven som vil ha plikt til å svare klimakvoter.<sup>244</sup>

Som vist i kapittel 4.3 fremstår det som uklart om utslipp fra andre elementer i CO<sub>2</sub>-kjeden enn produksjonskilden utløser en plikt til å svare kvoter. Dersom det inntreffer en slik plikt ved utslipp fra transport- eller lagringselementet oppstår det et særlig spørsmål om hvem som er ansvarlig for å svare kvoter. I en slik situasjon vil jo den aktøren som har hovedansvaret for produksjon og fangst av CO<sub>2</sub> ha forurensningstillatelse for den CO<sub>2</sub> som ikke skilles ut. Men for den delen som håndteres i kjeden og senere slipper ut behøver han imidlertid ikke tillatelse til å forurense.

Prinsippet om at *forurenseren skal betale* vil nok i dette tilfellet trekke i retning av at den umiddelbare forurenseren også bør være ansvarlig etter klimakvoteloven. Selv om denne aktøren ikke har utført produksjonen av CO<sub>2</sub>-gass, har utslippet skjedd fra vedkommendes element i kjeden. Hensynet til at den enkelte aktør skal tilstrebe en mest mulig sikker håndtering av CO<sub>2</sub> trekker også i retning av samme løsning. Spørsmålet bør nokså klart tas opp til vurdering av lovgiver dersom CO<sub>2</sub>-kjeder blir etablert på norsk sokkel.

---

<sup>242</sup> Det fremgår av NOU 1981: 33 s. 38-40 at dersom disse vilkårene er til stede kan også skadelidte rette sitt krav mot medhjelperen, forutsatt at kravet mot rettighetshaver ikke blir betalt.

<sup>243</sup> Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 80.

<sup>244</sup> Ibid.

## 6.5 Lov om CO<sub>2</sub>-avgift

Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> peker ut *rettighetshaverne* i fellesskap «etter utvinningstillatelsen eller tillatelsen til anlegg og drift av innretninger for transport eller utnyttelse av petroleum som gjelder den innretning der petroleum brennes eller naturgass slippes ut» som avgiftspliktig, jf. § 4. «Rettighetshaver» er definert i § 1-6 bokstav j, og er behandlet i kapittel 6.3 over.

## 6.6 Flere mulige ansvarlige

### 6.6.1 Forholdet mellom hovedaktørene i CO<sub>2</sub>-kjeden

Det fremgår av forurensningsloven, petroleumsløven, klimakvoteløven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift, at lovgivningen i første rekke utpeker «rettighetshaver» eller den som driver virksomheten som ansvarlig for forurensning. I medhold av forurensningsloven kan ansvaret til en viss grad også rettes mot medhjelpere, mens petroleumsløven som hovedregel kanaliserer medhjelperes ansvar til rettighetshaver.

Så langt om forholdet mellom de som utfører aktivitetene ved det enkelte element i kjeden. Spørsmålet blir så om aktørene ved ett element i kjeden kan bli ansvarlig for forurensning som skjer fra et annet. Kan eksempelvis den aktøren som utfører aktivitetene ved produksjonselementet (f.eks. gasskraftverket) bli ansvarlig for utslipp som skjer fra lagringselementet? Problemstillingen forutsetter at forskjellige aktører utfører aktivitetene ved de ulike elementene i kjeden.

Dersom forurensningsansvaret følger av reglene i petroleumsløven, utelukker utformingen av ansvarssubjektet at andre enn «rettighetshaver» blir ansvarlig. Ansvaret er med andre ord begrenset til å gjelde for den som etter tillatelsen har rett til å drive petroleumsvirksomhet, og CO<sub>2</sub>-kjedens øvrige hovedaktører kan ikke bli ansvarlige for forurensning som skjer fra rettighetshaverens virksomhet. Tilsvarende gjelder for avgiftsplikten i medhold av lov om CO<sub>2</sub>-avgift.

Hovedregelen må i utgangspunktet bli den samme i medhold av klimakvoteløven og forurensningsloven. Det er den som utfører aktivitetene ved det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor utslippet skjer, som blir ansvarlig. Her kan det imidlertid være grunnlag for å gjøre noen unntak.

For det første vil den ansvarlige for å innlevere *klimakvoter* etter klimakvoteløven, være den som har forurensningstillatelse i medhold av forurens-

ningsloven.<sup>245</sup> Eksempelvis vil det i en lagringskjede være CO<sub>2</sub>-produsenten som har forurensningstillatelse for de 15-20 % som ikke blir rensset ved produksjonskilden. Dersom den utskilte CO<sub>2</sub> håndteres i en kjede og slipper ut ved lagringselementet, trekker lovens ordlyd og forarbeider i retning av at produsenten blir ansvarlig for utslippet.

For det andre er det som vist i kapittel 6.2.1 flere som kan bli ansvarlige for å treffe tiltak mot forurensning eller fare for forurensning. Det kan også være aktuelt med forskjellige ansvarssubjekter, ut fra hvilken ansvarsregel som er aktuell. På denne måten kan én aktør være ansvarlig for å treffe selve tiltaket, mens én annen blir ansvarlig for eventuelle refusjonskrav fra det offentlige.

Et særlig spørsmål som oppstår i forhold til ansvarsreglene i forurensningsloven, aktualiseres etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet. Situasjonen kan være at de aktørene som har utført aktivitetene i CO<sub>2</sub>-kjeden ikke lenger finnes når ansvaret aktualiseres.

Som vist i dette kapitlet følger det et alternativt eier/bruker ansvar av reglene i forurensningsloven, jf. §§ 7, 20, 46 og 55.<sup>246</sup> Dersom brukeren ikke finnes, står man igjen med to potensielle *eiere* som vil ha tilknytning til forurensningssituasjonen. Den ene vil være eieren av lageret hvor situasjonen oppstår. Den andre vil være eieren av den CO<sub>2</sub> som befinner seg i lageret.

Det kan så spørres om staten kan bli ansvarlig som eier av lageret. Det kan imidlertid ikke være grunnlag for å hevde et slikt standpunkt. Staten er ikke eier av undergrunnen på kontinentalsokkelen – statens jurisdiksjon på norsk sokkel baserer seg på suverene rettigheter i medhold av folkeretten. Det er derfor ikke tenkelig at staten kan bli ansvarlig ut fra en slik innfallsvinkel.

Det kan videre spørres om eieren av CO<sub>2</sub> kan bli ansvarlig for forurensningen. At det finnes en eier er ikke utenkelig, da det ikke nødvendigvis vil skje noen eiendomsovergang fra produsent til transportør, eller fra transportør til lagrer. Det er derfor fullt mulig at produsenten (eller transportøren) fortsatt eier den CO<sub>2</sub> som er lagret i undergrunnen på kontinentalsokkelen. Men også her støter man på problemer, denne gang på grunn av lovens ordlyd.<sup>247</sup> Etter forurensningsloven er det eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som kan bli ansvarlig. Det mest nærliggende kunne kanskje være å henføre CO<sub>2</sub> under uttrykket «gjenstand», men dette må antas å stride mot en naturlig språklig forståelse av ordlyden, og kan ikke føre frem.

---

<sup>245</sup> Se kapittel 4.3. Det er tvilsomt om det må svares klimakvoter for utslipp som ikke skjer i forbindelse med en produksjonskilde som omfattes av loven.

<sup>246</sup> Se kapittel 6.2.

<sup>247</sup> Se forurensningsloven § 55. Det samme gjelder for tiltaksplikten i medhold av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 11 s. 97.

Oppsummeringsvis er den klare hovedregelen at den ansvarlige for utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden blir den som utfører, eller har utført, aktivitetene ved det elementet hvor forurensningssituasjonen oppstår.

## 6.6.2 Ansvar for morselskap

Problemstillingen her er i hvilken grad et morselskap kan holdes ansvarlig for datterselskapets forpliktelser.<sup>248</sup> Siktemålet er å peke på og kort vurdere de grunnlagene som etter norsk rett kan lede til et slikt ansvar for morselskapet.

Det er flere situasjoner som gjør det interessant å undersøke denne problemstillingen. Det kan være forhold hos datterselskapet som begrenser skadelidtes dekningsmuligheter, datterselskapets manglende evne til å oppfylle offentlig-rettslige plikter, avvikling av datterselskapet eller konkurs.

De aller fleste industribedrifter er organisert som selskaper eller andre former for sammenslutninger, først og fremst som aksjeselskaper eller allmenn-aksjeselskaper. Mange selskaper utgjør en del av et konsern, det vil si der flere selskaper er knyttet sammen som mor- og datterselskaper. For en CO<sub>2</sub>-kjede er det en aktuell løsning at eierskapet legges til et aksjeselskap, med store aktører innen petroleumsindustrien som aksjonærer, som tar gjennomgående eierskap i hele kjeden.

Det første grunnlaget for ansvar er en *garanti* fra morselskapet som omfatter datterselskapets forpliktelse. I denne forbindelse følger det av petroleumsloven § 10-7 at «rettighetshaver skal stille sikkerhet som departementet godkjenner for oppfyllelse av de forpliktelser rettighetshaver har påtatt seg, samt for mulig ansvar i forbindelse med petroleumsvirksomheten». Begrunnelsen for bestemmelsen er nettopp det forhold at rettighetshaver ofte er et datterselskap av store norske eller utenlandske selskaper.<sup>249</sup> I medhold av bestemmelsen om sikkerhetsstillelse kan departementet pålegge rettighetshaver å stille nødvendig garanti for *offentligrettslige krav* eller dekning av fremtidige *erstatningskrav* fra tredjemenn, for eksempel på grunn av forurensningsskade.<sup>250</sup> En ytterligere bestemmelse om plikt til å stille garanti finner vi i forurensningsloven § 20 andre ledd. I medhold av § 20 kan forurensningsmyndigheten pålegge «eieren eller brukeren å stille garanti for dekning av fremtidige utgifter eller mulig

<sup>248</sup> Begrepene mor- og datterselskaper er definert i lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og komandittselskaper (Selskapsloven) § 1-2 pkt. (2). Eier et selskap så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, anses det første selskapet som et morselskap. Morselskap er også et selskap som på grunnlag av avtale har den bestemmende innflytelse over et annet selskap og en betydelig andel i dets driftsresultat.

<sup>249</sup> Hagen mfl. s. 565.

<sup>250</sup> Se Hagen mfl. s. 565. Det følger av ordlyden i § 10-7 at departementet kan pålegge rettighetshaver å stille garanti både «ved meddelelsen av en tillatelse og senere».



erstatningskrav». Det avgjørende spørsmålet som må stilles dersom det foreligger en garanti fra morselskapet, er om garantien omfatter ansvar for utslipp av CO<sub>2</sub>. Svaret må bero på en tolkning av den enkelte garantierklæring.

Det andre grunnlaget for ansvar er *identifikasjon* mellom mor- og datterselskapet, dersom det inntreffer et *erstatningsansvar* som følge av datterselskapets forurensning. Utgangspunktet er at selskapene ikke kan identifiseres.<sup>251</sup> Selve aksjeselskapsformen bygger på at aksjonærenes økonomiske ansvar for aksjeselskapets forpliktelser ikke går lenger enn deres andel av aksjekapitalen.<sup>252</sup> Men i særlige tilfeller kan det bli aktuelt å identifisere morselskapet med datterselskapet, hvilket gjerne blir betegnet som en «gjennomskjæring av aksjonærenes ansvarsbegrensning» eller «ansvarsgjennombrudd».<sup>253</sup>

Hovedgrunnlaget for ansvarsgjennombrudd vil være et alminnelig ulovfestet uaktsomhetsansvar for morselskapet som aksjonær i datterselskapet.<sup>254</sup> Forarbeidene til forurensningsloven nevner som eksempel at dersom morselskapet har reell styring over virksomhetsselskapet og instruerer dette til å sette i gang miljøfarlig virksomhet uten å overholde miljøvernpålegg, eller ser bort fra slike tiltak som hensynet til miljøet tilsier, kan ansvaret aktualisere seg.<sup>255</sup> Videre nevner forarbeidene at det samme kan bli resultatet dersom morselskapet ikke gir datterselskapet de nødvendige økonomiske forutsetninger til å gjennomføre miljøverntiltak.<sup>256</sup>

Det er i juridisk teori blitt drøftet om ansvarsgjennombrudd kan følge av andre regler enn uaktsomhetsansvaret.<sup>257</sup> Spørsmålet er berørt i to høyesterettsavgjørelser som kan synes å åpne for en slik adgang, blant annet dersom det ville være «utilbørlig overfor kreditorene å opprettholde ansvarsbegrensningen»<sup>258</sup> Førstvoterende i Rt. 1996 s 672 (på s. 678) uttalte imidlertid at «det skal mye til for å kunne skjære gjennom ansvarsbegrensningen». I forarbeidene til forurensningsloven ble det vurdert en mer vidtgående regel om ansvarsgjennombrudd enn det alminnelige uaktsomhetsansvaret. Departementet kom frem til at det ikke burde foretas en slik utvidelse, og

---

<sup>251</sup> Mads Henry Andenæs, *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper*, 2. utgave, Oslo s. 37-38.

<sup>252</sup> Bugge s. 596.

<sup>253</sup> Se Andenæs s. 39.

<sup>254</sup> Ibid.

<sup>255</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 68-69.

<sup>256</sup> Ibid. og Innst. O. nr. 85 (1988-89) s. 12.

<sup>257</sup> Se blant annet Andenæs s. 40-41, Bugge s. 603 og Viggo Hagstrøm, "Ansvarsgjennombrudd etter norsk rett", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1993 s. 250.

<sup>258</sup> Se Rt. 1996 s. 672 (s. 678-679). Den andre avgjørelsen er inntatt i Rt. 1996 s. 742.

begrunnet standpunktet med hensynet bak aksjeselskapsformen, og til at skadelidte ikke bør stilles bedre enn andre kreditorer.<sup>259</sup>

Et tredje grunnlag for ansvar er at morselskapet *selv oppfyller vilkårene som ansvarssubjekt* etter den aktuelle lovbestemmelsen.<sup>260</sup> Det blir således et spørsmål om å tolke de alminnelige reglene om ansvarssubjekt i forhold til konsernsituasjonen. Ansvarsreglene i petroleumsloven åpner ikke for at morselskapet kan bli ansvarlig på dette grunnlaget, med mindre også morselskapet selv er «rettighetshaver» til samme tillatelse, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav j.

---

<sup>259</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 69.

<sup>260</sup> Se Bugge s. 598 flg.

## 7 Foreldelse

### 7.1 Problemstilling

I utgangspunktet er erstatningsansvaret som følger av forurensningsloven og petroleumsloven tidsubegrenset. Det samme gjelder forurensningslovens regler om tiltaksplikt, som er nedfelt i §§ 7, 20 og 46.<sup>261</sup>

Den tidsubegrensede lagringen av CO<sub>2</sub> gjør det nødvendig å undersøke om forurensningsansvaret begrenses av reglene om foreldelse. Foreldelse innebærer at et krav eller en plikt ikke lenger kan gjøres gjeldende overfor den ansvarlige, til tross for at kravet ellerplikten ikke er fullbyrdet.

Det rettslige grunnlaget for foreldelse i norsk rett følger av reglene i foreldelsesloven eller lignende regler i annen lovgivning.<sup>262</sup>

### 7.2 Offentligrettslige plikter

Foreldelsesloven gjelder fordringer «på penger eller andre ytelser», jf. § 1 nr. 1. Det fremgår av lovens forarbeider at «andre ytelser» omfatter *alle ytelser*, uavhengig av hva slags ytelse fordringen går ut på.<sup>263</sup> Det er uten betydning hvilket juridisk grunnlag fordringen har, også fordringer med grunnlag i offentligrettslige forhold omfattes.<sup>264</sup> Refusjonskrav etter forurensningsloven § 76 og avgiftskrav etter lov om CO<sub>2</sub>-avgift kan tjene som eksempler på fordringer med grunnlag i offentligrettslige forhold. Det offentligrettslige grunnlaget *som sådan* faller imidlertid klart utenfor loven.<sup>265</sup>

Den offentligrettslige plikten til å treffe tiltak mot forurensning foreldes derfor ikke etter reglene i foreldelsesloven. Det finnes heller ikke andre lovregler eller ulovfestede regler som gir grunnlag for foreldelse av slike plikter.<sup>266</sup>

Et særlig spørsmål er om *plikten til å svare kvoter* for CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden er en fordring som kan foreldes, eller om kvoteplikten er et offentligrettslig forhold som i likhet med tiltaksplikten ikke er gjenstand for foreldelse.

---

<sup>261</sup> Se kapittel 4.1.4.2 om begrensningen i tiltaksplikten i §§ 7 og 46 som følger av § 4.

<sup>262</sup> Lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

<sup>263</sup> Ot.prp. nr. 38 (1977-78) s. 50-51.

<sup>264</sup> Ibid.

<sup>265</sup> Ibid.

<sup>266</sup> Se Bugge s. 447. Bugge fremhever at tiltaksplikten kan falle bort dersom pålegget (vedtaket om å treffe tiltak) må forstås slik at det faller bort dersom det ikke gjennomføres innen en viss tid.

I medhold av klimakvoteloven § 4 har den som driver kvotepliktig virksomhet en plikt til å innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp. For den kvotepliktige innebærer dette en todelt operasjon. Han må både anskaffe de nødvendige kvotene, og deretter levere inn kvotene til myndighetene. Ved den første operasjonen kan det tenkes å oppstå en fordring som kan foreldes, for eksempel dersom kvotene anskaffes i kvotemarkedet. Den neste operasjonen, plikten til å innlevere kvoter til myndighetene, har imidlertid ikke karakter av å være en fordring. Dette må etter min forståelse være en offentligrettslig plikt, som i likhet med tiltaksplikten ikke kan foreldes i medhold av foreldelseslovens regler.

Det kan spørres om offentligrettslige plikter kan falle bort på grunn av passivitet. Bugge drøfter spørsmålet, og tar utgangspunkt i at norsk rett ikke har noen alminnelig lære om passivitetsbetraktninger i forvaltningsretten.<sup>267</sup> Bugge faller ned på at det i mangel av lovregler ikke er grunnlag for at offentligrettslige plikter kan falle bort på grunn av passivitet.<sup>268</sup>

Etter dette er det ikke grunnlag for å begrense plikten til å treffe *tiltak* mot forurensning eller plikten til å innlevere *klimakvoter* i kraft av foreldelsesreglene eller andre passivitetsregler.

### 7.3 Refusjonskrav

Refusjonskrav er et formuesrettslig krav som foreldes etter reglene i foreldelsesloven. Dersom offentlige myndigheter har iverksatt tiltak mot forurensning, kan myndighetene kreve refusjon fra den ansvarlige i medhold av forurensningsloven § 76. Det er antatt at refusjonskrav foreldes etter den alminnelige foreldelsesfristen på 3 år, jf. § 2.<sup>269</sup>

Foreldelsesfristens utgangspunkt følger derfor av § 3 nr. 1. Etter denne bestemmelsen regnes fristen «fra den dag da fordringshaveren tidligst har rett til oppfyllelse».

Myndighetene har rett til oppfyllelse når refusjonskravet forfaller. Dersom myndighetene og den ansvarlige ikke har fastsatt noen forfallsdag, forfaller

---

<sup>267</sup> Bugge s. 447.

<sup>268</sup> Jeg kan ikke se at dette spørsmålet er drøftet andre steder enn hos Bugge. Spørsmålet berøres ikke hos Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Oslo 2002, eller hos Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Oslo 2006..

<sup>269</sup> Bugge drøfter på s. 449-451 om refusjonskrav foreldes etter den alminnelige fristen i § 2, eller etter de særlige reglene om erstatningskrav i § 9. Bugge legger vekt på «at lovgiver generelt har ment at refusjonskrav er og skal være noe annet enn erstatningskrav, og at begrunnelsen for egne regler for erstatningskrav, ikke gjelder fullt ut ved refusjonskrav». Bugge konkluderer dermed med at refusjonskravene følger den alminnelige foreldelsesfristen.

fordringen ved påkrav fra myndighetene, jf. gjeldsbrevlova § 5 andre punktum.<sup>270</sup> Slikt påkrav kan myndighetene fremsette så snart fordringen er stiftet.<sup>271</sup> Dette får den konsekvens at for fordringer uten bestemt forfallsdag, blir det avgjørende for fristens utgangspunkt når refusjonskravet er stiftet.

Det er ikke opplagt hvilket tidspunkt et refusjonskrav i medhold av forurensningsloven § 76 skal anses som stiftet. Etter min mening er det nærliggende å anta at refusjonskravet stiftes når myndighetene har gjennomført tiltaket. Først på dette tidspunktet er det mulig å fastsette refusjonskravets omfang med en viss grad av sikkerhet.

## 7.4 CO<sub>2</sub>-avgift

CO<sub>2</sub>-avgiften foreldes etter den alminnelige foreldelsesfristen på 3 år, jf. foreldelsesloven § 2.<sup>272</sup>

Utgangspunktet for fristberegningen følger av lov om CO<sub>2</sub>-avgift § 4 andre ledd, som bestemmer at avgiften forfaller til betaling to ganger i året, henholdsvis 1. oktober og 1. april.

## 7.5 Erstatningskrav

Krav på skadeserstatning foreldes etter reglene i foreldelsesloven § 9, som gjelder generelt for erstatningskrav utenfor kontrakt.

Tilleggsfristene i §§ 10 og 11 gjelder også for erstatningskrav. Paragraf 10 bestemmer at foreldelsesfristen kan utvides ved uvitenhet og andre hindringer, men er antatt å ha liten praktisk betydning ved erstatningskrav.<sup>273</sup> Paragraf 11 bestemmer at foreldelsesfristen utvides, på nærmere angitte vilkår, ved erstatningskrav i forbindelse med en straffesak.

Paragraf 9 stiller opp to alternative foreldelsesfrister på henholdsvis 3 og 20 år.

Treårsfristens utgangspunkt er det tidspunktet hvor skadelidte «fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige», jf. § 9 nr. 1. Dette kunnskapskravet inneholder tre vilkår som må være oppfylt før fristen begynner å løpe. Skadelidte må ha kunnskap om skaden, om den ansvarlige, og om at skadeforvoldelsen kvalifiserer til ansvar. Det siste vilkåret

---

<sup>270</sup> Lov 17. februar 1939 nr. 1 om gjeldsbrev.

<sup>271</sup> Trygve Bergsåker, *Pengekravsrett: Utvalgte emner*, Oslo 1992 s. 203.

<sup>272</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav gjelder ikke for CO<sub>2</sub>-avgiften. De særlige reglene i denne lovens § 12-1 om foreldelse av skatte- og avgiftskrav får dermed ikke anvendelse.

<sup>273</sup> NOU 1982: 19 s. 213.

innebærer at skadelidte må ha hatt rimelig grunn til å få ansvarsforholdene prøvet av domstolene, tross uvisshet om hvilket utfall søksmålet vil få.<sup>274</sup> Nygaard formulerer kunnskapskravet på denne måten:

«Kunnskapen på kvar av dei tre punkt må ha slik kvalitet at den gav skadelidne oppfordring til å gå til søksmål og dermed avbryta fristen.»<sup>275</sup>

Treårsfristen utgjør første fristrekke og begynner å løpe når skadelidtes kunnskap oppfyller lovens krav. Dersom skadelidte ikke oppfyller kunnskapskravene risikeres det at fristen aldri begynner å løpe. Av denne grunn er det innført en andre fristrekke i § 9 nr. 2.

Det følger av § 9 nr. 2 at erstatningskravet foreldes «seinst 20 år etter at den skadegjørende handling eller annet ansvarsgrunnlag opphørte». Spørsmålet blir derfor hva som er å regne som den «skadegjørende handling»?

Uttrykket «skadegjørende handling» er tvetydig. Etter en språklig forståelse kan den skadegjørende handlingen både være lagringen som skjer under CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase, eller selve lekkasjen mange år senere. Det fremgår av forurensningslovens forarbeider at sistnevnte forståelse må legges til grunn.<sup>276</sup>

Av betydning for utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden har også passussen om at kravet foreldes senest 20 år etter at «annet ansvarsgrunnlag opphørte». I forarbeidene til foreldelsesloven presiseres det at dersom «ansvarsgrunnlaget er unnlatelse av en handleplikt, vil utgangspunktet for fristen være handlepliktens opphør».<sup>277</sup> Om denne regelen og forholdet til regler om tiltaksplikt fremgår følgende av forurensningslovens forarbeider:

«Selv om nedgravningen altså er lovlig, vil en senere akutt eller stadig forurensning kunne medføre en plikt for den ansvarlige til å sette i verk tiltak som nevnt i § 7, og iallfall for en del skader vil handlepliktens opphør, ikke selve ulykkestidspunktet, danne utgangspunktet for beregningen av 20-årsfristen(...)»<sup>278</sup>

Forutsetningen for drøftelsen i forarbeidene er at avfallsstoffer er nedgravd, og at akutt eller stadig forurensning oppstår «10 eller 20, ja, kanskje etter 50 år eller etter enda lengre tid fra nedgravningstidspunktet». Ved forurensning fra en CO<sub>2</sub>-kjede som oppstår etter at den operative fasen er avsluttet, har den ansvarlige en plikt til å «gjøre det som til enhver tid er nødvendig for å motvirke forurensninger», jf. forurensningsloven § 20.<sup>279</sup> En unnlatelse av

---

<sup>274</sup> Rt. 1960 s. 748.

<sup>275</sup> Nygaard s. 414.

<sup>276</sup> NOU 1982: 19 s. 219-220.

<sup>277</sup> Ot.prp. nr. 38 (1977-78) s. 61.

<sup>278</sup> NOU 1982: 19 s. 220.

<sup>279</sup> Se også Bugge s. 460-462.

denne handleplikten kan således ha betydning for foreldelsesfristens utgangspunkt.

Som en *oppsummering* vil erstatningskrav på grunn av utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden foreldes enten 3 år etter at skadelidte oppfyller lovens kunnskapskrav, 20 år etter utslippstidspunktet, eller 20 år etter at en tiltaksplicht har opphørt.

## 8 Avslutning

Jeg har vurdert de rettslige konsekvensene ved utslipp av CO<sub>2</sub> fra CO<sub>2</sub>-kjeder, med hovedvekt på offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold.

Som et grunnlag for oppgavens sentrale problemstillinger, har kjedens CO<sub>2</sub>-håndtering og mulige utslipp blitt vurdert opp mot begrepene «forurensning», «forurensningsskade», og «avfall», slik disse er definert i forurensningsloven og petroleumsloven. Det er fastslått at CO<sub>2</sub> som *skilles ut* fra et gasskraftverk eller andre produksjonskilder for CO<sub>2</sub>, og *håndteres* i en CO<sub>2</sub>-kjede, må regnes som *avfall*. Utslipp av CO<sub>2</sub> fra kjeden til *havet* eller *atmosfæren* er imidlertid *forurensning*. Kjedens CO<sub>2</sub> kan med andre ord gå fra å være avfall, til å bli forurensning. I lys av dette har jeg kommet til at CO<sub>2</sub> som håndteres i en *lagringskjede* er *avfall*, mens CO<sub>2</sub> som håndteres i en *verdikjede* er *forurensning*.

Oppgavens sentrale problemstillinger knytter seg for det første til offentligrettslige reguleringer av utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Reglene om plikt til å treffe tiltak mot forurensning er vurdert, både i forhold til CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase, og i tiden etter at denne fasen er avsluttet. Det er fastslått at CO<sub>2</sub>-kjeder som reguleres av petroleumsloven er underlagt en komplementær lovgivning om plikt til å treffe tiltak mot forurensning. Tiltaksplikten vil for denne typen CO<sub>2</sub>-kjeder følge dels av petroleumsloven (tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning), og dels av forurensningsloven.

For CO<sub>2</sub>-kjeder som ikke reguleres av petroleumsloven vil aktørene, under den operative fasen, ikke ha noen lovbestemt plikt til å til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning i områdene utenfor landterritoriet. I utgangspunktet vil myndighetene heller ikke ha grunnlag for å pålegge aktørene å treffe slike tiltak. Reglene om tiltaksplikt er således *ikke komplementære* under CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase, og det er behov for å gjøre tilpasninger i eksisterende lovgivning. Fra det tidspunktet kjedens operative fase er avsluttet, følger komplementære regler om tiltaksplikt av forurensningsloven § 20. Dersom det offentlige selv har sørget for iverksettelse av tiltak, kan utgiftene i forbindelse med tiltaket rettes mot den ansvarlige for forurensningen som et refusjonskrav.

Klimavoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift gjelder for utslipp fra gasskraftverk m.v. på land, og utslipp fra petroleumsvirksomhet offshore. CO<sub>2</sub> som *håndteres i en kjede*, fremfor å bli sluppet ut til luft, utløser ikke plikt til å innlevere



klimakvoter eller betale CO<sub>2</sub>-avgift. *Utslipp fra håndteringen* leder heller ikke til krav om CO<sub>2</sub>-avgift. Dette spørsmålet er uklart i forhold til klimakvoteloven. Spørsmålet bør klargjøres før CO<sub>2</sub>-kjeder etableres på norsk sokkel. I denne forbindelse taler gode grunner for å opprettholde plikten til å innlevere klimakvoter, for utslipp som skjer under håndteringen. Selv om CO<sub>2</sub>-håndtering i en kjede har miljømessige fordeler, sett i forhold til alternativet med CO<sub>2</sub>-produksjon uten håndtering, vil kvoteplikt for alle utslipp oppfordre aktørene til å tilstrebe en mest mulig sikker håndtering.

Andre sentrale problemstillinger knytter seg til mulig erstatningsansvar for utslipp fra kjeden som volder miljøskade. Det er vurdert om gjeldende erstatningsregler åpner for ansvar i disse tilfellene.

Når det gjelder *lokale miljøvirkninger*, kan CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden lede til erstatningsansvar. Forskningsresultater viser at betydelige utslipp av CO<sub>2</sub> til havmiljøet kan føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton, og fiskedød.

Erstatningsansvar forutsetter imidlertid at den interesse som skades er erstatningsrettslig vernet. Reglene i petroleumsloven og forurensningsloven gir grunnlag for erstatning dersom forurensning krenker eksklusive rettigheter, eller hindrer eller vanskeliggjør *utøvelsen* av næringsfiske eller andre allemannsretter i næring. I denne forbindelse har petroleumsloven særlige regler om erstatning til norske fiskere, dersom forurensning fra petroleumsvirksomheten fører til et økonomisk tap. Etter gjeldende lovgivning erstattes også utgifter m.v. som knytter seg til tiltak som er iverksatt mot forurensning.

I medhold av forurensningsloven kan kostnader til gjenoppretting av miljøet kreves erstattet, dersom forurensning har rammet *utøvelsen* av allemannsretter utenfor næring. Skadene på det økologiske miljøet *isolert sett*, er imidlertid ikke erstatningsrettslig vernet.

I den forbindelse er det verdt å merke seg at det i NOU 2004: 28 er foreslått en ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden. Loven skal etter forslaget også gjelde på kontinentalsokkelen. Etter lovforslaget kan myndighetene treffe vedtak om miljøerstatning på grunnlag av overtredelser av lovens bestemmelser, eller bestemmelser som tjener til gjennomføring av mål eller prinsipper i loven.

Erstatningsansvar forutsetter årsaksforbindelse mellom CO<sub>2</sub>-utslippet og dets skadevirkninger. Dette innebærer at skadelidte må godtgjøre at utslipp fra kjeden har ført til skade. En slik bevisførsel vil klart nok kunne bli vanskelig, og dette er et aspekt som er egnet til å begrense betydningen av erstatningsreglene også ved lokale miljøskader.

Jeg har videre vurdert hvem som er ansvarlig etter reglene om erstatning, og de offentligrettslige pliktene til å treffe tiltak, innlevere kvoter, og betale CO<sub>2</sub>-avgift. Som hovedregel er ansvaret etter gjeldende lovgivning plassert hos den aktøren som utfører aktivitetene ved det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor utslippet skjer. Disse aktørene vil normalt være organisert som datterselskaper i større konsern. Jeg har derfor vurdert i hvilken utstrekning gjeldende rett åpner for at ansvar kan plasseres hos et morselskap. Etter gjeldende rett er det begrensede muligheter for en slik ansvars plassering, men en morselskapsgaranti som etablerer ansvar for CO<sub>2</sub>-utslipp kan være en hensiktsmessig løsning.

Erstatningsansvaret og plikten til å treffe tiltak (og evt. refusjonskrav) gjelder i utgangspunktet i ubegrenset tid. Det er derfor undersøkt om ansvaret kan foreldes. Det er også undersøkt om plikten etter klimakvoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift kan foreldes.

De offentligrettslige pliktene til å treffe tiltak mot forurensning og innlevere klimakvoter kan ikke foreldes. Ansvaret kan heller ikke falle bort på grunn av passivitet. Erstatningsansvar og CO<sub>2</sub>-avgift foreldes imidlertid i medhold av foreldelsesloven. Erstatningsansvaret foreldes senest 20 år etter at CO<sub>2</sub> har sluppet ut fra kjeden, eller 20 år etter at en eventuell tiltakspflicht som oppstår i forbindelse med utslippet opphører. Skadelidte vil således ha sitt krav i behold, såfremt virkningene av CO<sub>2</sub>-utslippet viser seg innen 20 år fra fristens utgangspunkt.

Avslutningsvis er det behov for å påpeke at håndtering av produsert CO<sub>2</sub> i CO<sub>2</sub>-kjeder er et klimatiltak som ved integrasjon med petroleumsvirksomheten også kan ha kommersielt interessante aspekter. På sikt kan også lagringskjeder alene generere store inntekter, dersom prisen på klimakvoter i EU gjør det mer lønnsomt å betale for lagring enn å kjøpe kvoter. Disse aspektene ved fremtidige CO<sub>2</sub>-kjeder medfører at svært betydelige mengder CO<sub>2</sub> kan bli lagret under norsk sokkel. Dette vil naturligvis utgjøre en miljørisiko med tanke på store lekkasjer fra kjeden, og spesielt fra lageret. En endelig og tidsubegrenset lagringen av CO<sub>2</sub> bør derfor møtes med en tilpasset og fungerende lovregulering. Det tidsubegrensede elementet reiser utvilsomt vanskelige politiske og juridiske spørsmål i forhold til hvem som skal være ansvarlig for utslipp fra et CO<sub>2</sub>-lager om flere hundre år. Det er sannsynlig at aktørene som er ansvarlige etter gjeldende lovgivning, eller deres morselskaper, ikke lenger eksisterer når ansvaret aktualiseres.

Det kan i denne forbindelse bli spørsmål om staten bør overta forurensningsansvaret etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet. I en mulig vurdering av statlig ansvar, bør imidlertid aktørenes insentiver til å tilstrebe en *sikker langsiktig lagring* vektlegges. Aktørene, eller deres morselskaper, bør av denne grunn beholde ansvaret i noen tid etter at den operative fasen er avsluttet.

# Kildeliste

## Litteratur

- Andenæs                      Andenæs, Mads Henry, *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper*, 2. utgave (Oslo 2006).
- Backer                        Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs og miljørett*, 4. utgave (Oslo 2002).
- Bergsåker                    Bergsåker, Trygve, *Pengekravsrett – utvalgte emner* (Oslo 1992).
- Bryn                          Bryn, Erik, "Almenhetens rettsstilling ved naturinngrep", *Advokatforeningens småskriftserie nr. 32: Naturinngrep – Rettsstilling og erstatningsansvar*, 1977 s. 81-103.
- Bugge                        Bugge, Hans Christian, *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning* (Oslo 1999).
- Bull                          Bull, Hans Jacob, "Erstatningsansvar i petroleumsvirksomheten", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1986 s. 86-139.
- Eckhoff                      Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan Helgesen, (Oslo 2001).
- Eckhoff/Smith              Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo 2006).
- Evenshaug                  Evenshaug, Geir, *Avslutningsfasen i petroleumsvirksomheten*, Marius nr. 245 (Oslo 1999).
- Falkanger/Bull            Falkanger, Thor, Hans Jacob Bull, *Innføring i sjørett*, 6. utgave (Oslo 2004).
- Fleischer                    Fleischer, Carl August, *Petroleumsrett* (Oslo 1983).
- Fleischer, 1976            Fleischer, Carl August, "Nordisk miljøvernkonvensjon", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1976 s. 83-116.
- Graver                      Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave (Oslo 2002).

Hagen mfl.	Hagen, Lasse mfl., <i>Petroleumsloven med kommentarer av Lasse Hagen, Ulf Hammer, Thomas Grung Michelet og Trond Stang</i> (Oslo 1989).
Hagstrøm	Hagstrøm, Viggo, "Ansvarsgjennombrudd etter norsk rett", <i>Tidsskrift for rettsvitenskap</i> , 1993 s. 250-282.
Hammer	Hammer, Ulf, <i>Kollisjon mellom undervannsrobot og fisketrål. En studie fra et erstatningsmessig grenseland</i> , Marius nr. 320, 2004 s. 1.
Landrø	Landrø, Marit Ingebjørg, Boye Wangensteen (red.), <i>Bokmålsordboka – definisjons- og rettskrivningsordbok</i> (Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø 1986).
Lødrup	Lødrup, Peter, <i>Lærebok i erstatningsrett</i> , 5. utgave (Oslo 2005)
Nygaard	Nygaard, Nils, <i>Skade og ansvar</i> , 5. utgave (Bergen 2000).
Selvig	Selvig, Erling, "Miljøskadeansvar i Norge", <i>Jussens Venner</i> , 1984 s. 93-97.
Siverts/Hegna	Siverts, Lise, Anders Matheson Hegna, <i>Injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel</i> , Marius 316, Oslo 2004.
Stavang	Stavang, Endre, <i>Naborettens forurensningsansvar – prinsipper for tålegrensevurderingen</i> (Oslo 1999)
Stavang 2006	Stavang, Endre, "Det erstatningsrettslige skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk tap", <i>Tidsskrift for Erstatningsrett</i> , 2006 nr. 3 s. 163-193.
Thue	Helge J. Thue, "Norsk internasjonal obligasjonsrett: Erstatning utenfor kontraktsforhold", <i>Institutt for privatrechts stensilserie nr. 111</i> (1986).

## **Lover**

Lov 9. juni 1903 nr. 7	Om Statskontroll med Skibes Sjødygtighed.
Lov 17. februar 1939 nr. 1	Om gjeldsbrev.
Lov 16. juni 1961 nr. 15	Om rettshøve mellom grannar.

Lov 21. juni 1963 nr. 12	Om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster.
Lov 13. juni 1969 nr. 26	Om skadeserstatning.
Lov 12. mai 1972 nr. 28	Om atomenergivirksomhet.
Lov 4. mai 1973 nr. 21	Om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde.
Lov 9. april 1976 nr. 21	Om gjennomføring i norsk rett av miljøvernkonvensjon mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige.
Lov 18. mai 1979 nr. 18	Om foreldelse av fordringer.
Lov 13. mars 1981 nr. 6	Om vern mot forurensninger og om avfall.
Lov 21. juni 1985 nr. 83	Om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper.
Lov 21. desember 1990 nr. 72	Om avgift på utslipp av CO <sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.
Lov 24. juni 1994 nr. 39	Om sjøfarten.
Lov 29. november 1996 nr. 72	Om petroleumsvirksomhet.
Lov 27. juni 2003 nr. 57	Om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.
Lov 17. desember 2004 nr. 99	Om Kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.
Lov 17. juni 2005 nr. 67	Om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav.

## **Forskrifter**

27. juli 1990 nr. 628	Forskrift til petroleumsloven kapittel VI om erstatning til fiskere.
31. august 2001 nr. 1016	”Rammeforskriften”.
3. sept. 2001 nr. 1100	”Innretningsforskriften”.
3. sept. 2001 nr. 1157	”Aktivitetsforskriften”.
1. juni 2004 nr. 930	”Avfallsforskriften”.
1. juni 2004 nr. 931	”Forurensningsforskriften”.
23. des. 2004 nr. 1851	”Klimakvoteforskriften”.

## **Forarbeider**

### **Offentlige utredninger:**

NOU 1973: 8	Erstatningsansvar for skade ved oljesøl fra skip.
NOU 1977: 11	Tiltak mot forurensninger.
Lovutredningen	Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver – en utredning fra Miljødepartementet, offentliggjort mai 1977.
NOU 1977: 33	Om endringer i erstatningslovgivningen.
NOU 1978:24	Olje- og fiskerinæringen.
NOU 1979:43	Petroleumslov med forskrifter.
NOU 1981: 33	Erstatningsansvar for forurensningsskade som følge av petroleumsvirksomhet på norsk kontinental-sokkel.
NOU 1982: 19	Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade.
NOU 1986: 6	Erstatning til fiskerne for ulemper ved petroleumsvirksomheten.
NOU 1993: 25	Avslutning av petroleumsproduksjon – fremtidig disponering av innretninger.
NOU 2002: 7	Gassteknologi, miljø og verdiskapning.
NOU 2002: 15	Ansvar for oppryddingstiltak etter sjøulykker.

### **Odelstingsproposisjoner:**

Ot.prp. nr. 75 (1962-63)	Midlertidig lov om utnyttelse og utforskning av undersjøiske naturforekomster.
Ot.prp. nr. 11 (1979-80)	Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Ot.prp. nr. 38 (1977-78)	Om lov om forelding av fordringer.
Ot.prp. nr. 1 (1982-83)	Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og avfall.
Ot.prp. nr. 72 (1982-83)	Lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 25 (1988-89)	Tilføyelse av regler om erstatning til fiskere.
Ot.prp. nr. 33 (1988-89)	Vern mot forurensninger og avfall (endringslov).
Ot.prp. nr. 17 (1990-91)	Avgift på utslipp av CO <sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen m.v.
Ot.prp. nr. 43 (1995-96)	Om lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 47 (1995-96)	Endringer i petroleumskattebeskatningen med mer.
Ot.prp. nr. 13 (2004-05)	Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

### **Innstillinger til Odelstinget:**

Innst. O. nr. 85 (1988-89)	Endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven). (Erstatningsansvar ved forurensningsskade).
Innst. O. nr. 7 (1996-97)	Innstilling fra finanskomiteen om endringer i petroleumskattebeskatningen m.m. (Ot.prp. nr. 47).

### **Stortingsmeldinger**

St.mld. nr. 57 (1978-79)	Petroleumsundersøkelser nord for 62 N.
--------------------------	--

## Rettspraksis

Rt. 1923 II s. 58	Irma-Mignon
Rt. 1931 s. 1096	
Rt. 1962 s. 163	Altevaan I
Rt. 1960 s. 748	
Rt. 1974 s. 1160	P-pilledom I
Rt. 1980 s. 1498	
Rt. 1982 s. 588	Kjevik
Rt. 1985 s. 257	
Rt. 1992 s. 64	P-pilledom II
Rt. 1996 s. 672	
Rt. 1996 s. 742	
Rt. 1997 s. 883	Skalledommen
Rt. 1998 s. 2011	

## Rapporter

Coninck	de Coninck, Heleen mfl., Acceptability of CO <sub>2</sub> capture and storage: a review of legal, regulatory, economic and social aspects of CO <sub>2</sub> capture and storage, Energy research Centre of the Netherlands, mai 2006.
Hendriks	Hendriks, Chris (Ecofys), M.J. Mace (Field), Rogier Coenraads (Ecofys), <i>Impacts of EU and International Law on the Implementation of Carbon Capture and Geological Storage in the European Union</i> , 2005.
IPCC/CCS	IPCC special report, <i>Carbon Dioxide Capture and Storage</i> , September 2005.
Ormerod	Ormerod, W.G., P. Freund og A. Smith, <i>Ocean storage of CO<sub>2</sub></i> , IEA Greenhouse Gas R&D Programme, mars 2002 (revidert versjon).



- Purdy/Macrory      Purdy, Ray, Richard Macrory, *Review of legal issues concerning geological carbon sequestration*, University College London, august 2003.
- Svendsen              Svendsen, Pål Tore (red.), *Gasskraft med CO<sub>2</sub>-håndtering – Verdikjedevurderinger*, rapport utgitt av NVE, Oslo 2005.  
Forarbeider